Canadian Environmental Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'environnement

1985–86
1986–87

Canadian
Environmental
Advisory
Council

Review of Activities

Canada

92-00790/

Canadian

Environmental

Advisory

Council

Enquiries concerning the work of the Council and requests for Council publications should be addressed to:

The Executive Secretary
Canadian Environmental Advisory Council
c/o Environment Canada
Ottawa, Canada
K1A 0H3

© Minister of Supply and Services Canada 1990
Cat. No. EN 91-1987E
ISBN 0-662-17667-7

Ce rapport est disponible en français

CANADIAN ENVIRONMENTAL ADVISORY COUNCIL

The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) is a body representing a cross section of Canadians who are knowledgeable and concerned about the environment. It operates in a confidential advisory capacity to the federal Minister of the Environment. It provides the Minister with an alternative to the advice provided by the Department of the Environment (Environment Canada) and other federal agencies, and to the advice of specific interest groups. Council's public role, in terms of activities such as the publishing of reports, is therefore secondary to its primary function of providing advice to the Minister of the Environment.

Canadian Environmental Advisory Council | **Conseil consultatif canadien de l'environnement**

Ottawa, Canada
K1A 0H3

Minister of the Environment
Ottawa, Canada

Dear Minister:

As I conclude almost a decade of service to you and to five of your predecessors, it seems an appropriate time for reflection on the course of environmental events during that period.

In an environmental context, "It was the best of times, it was the worst of times---."

It was the best of times mainly because of the steadily increasing environmental interest and concern on the part of the Canadian public. This brought about a strengthened resolve to act -- to protect the environment.

It was perhaps the worst of times because our political and bureaucratic processes proved unequal to the task. This criticism should be tempered by noting that during that decade we only began to understand the complexity of the environmental problems we faced.

Throughout that decade much of the apparent progress which was made in resolving environmental problems was simply a matter of "react and cure". Fortunately, there is growing acceptance of the need to understand the environment, to anticipate the adverse effects of human actions, and to avoid creating the problems. An examination of this Review of Activities illustrates the shift in emphasis: from an examination of enforcement policy, to scrutiny of the environmental implications of trade, and to analysis of the linkages between the environment and the economy.

There is, I believe, much reason for optimism. I base this optimism on a number of reasons including: improved environmental legislation, steadily increasing environmental awareness on the part of industry, continued and growing environmental interest by the media, and, notably, the continuing steady pressure by that relatively small group of Canadians who are known as "environmentalists".

I include you and your predecessors in the latter category. Each minister I have served has, in his own way, been concerned and dedicated to a better environment for future generations of Canadians.

Through this letter I want to thank you and the other ministers I have served for your support and encouragement. I also want to acknowledge the support and dedication of members and staff of the Council who helped to make my years on the Council an interesting and rewarding experience.

Yours sincerely

Tom Beck

Tom Beck,
Chairman

TABLE OF CONTENTS

PAGE

COUNCIL OPERATIONS

Membership 1
Meetings 1
Publications 2
Staff 2

COUNCIL STUDIES AND REVIEWS

Toxic Substances 3
Ministerial Task Force on Program Review 3
Science Management 4
Enforcement Policy 4
Proposed Environmental Protection Act 4
State of the Environment (SOE) Report 5
Environment-Economy Linkages 5
Environmental Implications of Trade 5
World Commission on Environment and Development (WCED) 6
National Parks 6
Inquiry on Federal Water Policy 7
The Council's Future Role and Resources 7
Other 7

ASSEMBLIES OF ENVIRONMENT COUNCILS OF CANADA

1985 Assembly 9
1986 Assembly 9

ANNEXES

A Membership, Canadian Environmental Advisory Council 11
B List of Publications 12
C Ethics and Environment 14
D A View Towards 2005 — Future Environmental Trends and Issues 16
E Review of the Proposed Environmental Protection Act, Overview 20
F State of the Environment Report for Canada, Foreword 22
G Examining Environment — Economy Linkages, Foreword 24
H Freer Trade and the Environment, Executive Summary 25

COUNCIL OPERATIONS

Membership

Membership on the Council ranged between 8 and 10 during the period covered by this Review, April 1, 1985 to March 31, 1987. This was well below the maximum of 16 provided for in the Council's terms of reference. The reduced membership was due to a number of circumstances including funding constraints and the need to delay selection of potential new members pending decisions on the future role of the Council. Despite the limited membership, the Council endeavoured to maintain representation from the various regions of the country, from different sectors of society, and from a variety of fields of expertise related to current issues.

The end of the period covered by this report also marked the end of almost nine years of service to the Council by the Chairman, Mr. Tom Beck. He was first appointed to the Council in July 1978, later served as a vice-chairperson, and during the past five years as Chairman. In recognition of his major contribution over the years, the Minister of the Environment asked Mr. Beck to continue an association with the Council as Chairman Emeritus.

After more than a year in which the two positions were vacant, two new vice-chairpersons were appointed in January 1986: Dr. Shirley A.M. Conover of Halifax, and Dr. J.Stan Rowe of Saskatoon. Both had already served as members.

The following members completed their terms during 1985-86 and 1986-87:

Mr. B.A. Hubert
President, Boreal Ecology Services Ltd.
Yellowknife, Northwest Territories

Mr. Monte Hummel
Executive Director, World Wildlife Fund (Canada)
Toronto, Ontario

M^{me} L.B. Lepage
Fédération des associations pour la
protection de l'environnement des lacs (FAPEL)
Montreal, Quebec

Dr. D. Mackay
Professor, University of Toronto
Toronto, Ontario

The following new members were appointed during this period:

Mr. M. Coolican
Director, Public Affairs International
Halifax, Nova Scotia

Dr. Robert Page
Professor, Trent University
Peterborough, Ontario

Mrs. Diane Griffin
Executive Director, Island Nature Trust
Charlottetown, Prince Edward Island

A complete list of members at the end of 1986-87 appears in this Review as Annex A.

Meetings

Perhaps the most significant element of the Council's meeting schedule in 1985-86 was the initiation of workshops involving former members of the Council (the "alumni"). The Council had felt for some time that former members could make a valuable contribution to discussion of current issues. They were called on for two of the three workshops — the Nielsen Task Force review of environment programs, and the Environmental Implications of Trade. The results encouraged the Council to plan on future participation by the alumni in special activities such as workshops.

There were six full meetings of the Council during 1985-86 including one meeting held in Quebec City prior to the 1985 Assembly of Environment Councils of Canada, a conference of the federal and provincial councils. There were only three formal Executive Committee meetings held during the year, although the Executive met informally prior to two of the workshops. The infrequency of Executive meetings was a result of delays in appointing vice-chairpersons.

There was a heavy meeting schedule in 1986-87, reflecting a surge in the Council's activities. There were six meetings of the full Council, with three held in Ottawa. The April meeting was based in Toronto and included a tour of toxic chemical sites in the Niagara Falls area. The August meeting was held in Charlottetown and provided an opportunity for a full-day meeting with the Minister. The September meeting was held in Edmonton prior to the 1986 Assembly of Environment Councils.

The Council organized one major workshop during the year to review the proposed Environmental Protection Act. The Council again drew on the knowledge and experience of its alumni in addition to that of current members.

The Executive Committee of the Council met seven times during 1986-87. The Executive and members continued to make good use of telephone conference calls to supplement formal meetings.

Publications

The primary role of the Council is to provide advice to the Minister in oral or written form. Only a few of its activities result in printed reports. The reports generally deal with major current issues or with fundamental concerns, and are intended to inform and educate.

Because of limited resources, the Council had accumulated a backlog of unprinted reports. The backlog was eliminated by the end of 1985-86; however, the increased level of activity by the Council and the priority given to publishing reports on current issues resulted in delays by 1986-87 in preparing and publishing the annual reviews of activities.

The Council published the following six reports during this two-year period:

— ***Examining Environment-Economy Linkages***, by R.A. Knowles
This is the report of a study commissioned by the Council in an effort to explore and document the relationships between environmental quality and economic activity.

— ***Freer Trade and the Environment***
The results of a workshop held in January 1986, and subsequent discussions within the Council, are summarized in this document.

— ***Enforcement Practices of Environment Canada***, by Dr. Lorne Giroux
A preliminary assessment of enforcement policy and practice was prepared by Dr. Giroux in consultation with other members of the Council. It was prepared in June 1985 in response to a request by the Minister, and published in January 1987 as a reference for discussions on the proposed Environmental Protection Act.

— ***Review of the Proposed Environmental Protection Act***
In response to a request by the Minister, the Council undertook a review of the draft Act. This document presents the results of a workshop and subsequent discussions within the Council. It includes background papers that were prepared for the workshop.

— ***Review of Activities*** 1983-84

— ***Review of Activities*** 1984-85

A complete list of the Council's publications to date appears in this Review as Annex B.

Staff

The Council's office support continued to be limited to two full-time staff despite management studies recommending increases. The staff operated in support of the members by organizing meetings and workshops, researching and gathering information on subjects selected for review by the Council, preparing and editing reports, managing contracts, and performing other administrative responsibilities.

The four workshops held during this period created a major additional workload for the staff that was partly offset by the use of contract services. The other major project undertaken by the staff during the period was the preparation and publication of the six reports mentioned above. The staff also assisted the Quebec environment council with the preparation of a report on the Ninth Assembly of Environment Councils of Canada.

COUNCIL STUDIES AND REVIEWS

The Council undertook a variety of activities in the 24-month period from April 1, 1985 to March 31, 1987, some at the request of the Minister and others on the initiative of the Council. This section of the Review is devoted to summaries of activities that were particularly significant and/or that required a considerable amount of the Council's time. Activities that were of a lower priority or to which less time was devoted are described briefly under "Other". A number of topics that appeared on the Council's agenda are not reported because they did not require specific action.

While the following activities are described under specific headings, each was not considered by the Council in isolation from the others. Cross connections between topics are mentioned in a few cases. They illustrate one of the Council's characteristics: an independent, multi-disciplinary approach to all environmental issues.

Toxic Substances

The threat of toxic substances to the environment and to human health was one of the main focal points for Council activity during this two-year period. In previous years the Council had studied particular aspects of the problem, such as pesticide control and lead in gasoline. The studies during 1985-86 and 1986-87 addressed toxic chemical clean-up from dumpsites, and control over the use and disposal of all toxic substances.

A request by the Minister for advice on an appropriate course of action for the clean-up of toxic dumpsites prompted the Council's initial examination. The Council proposed a pilot project approach — concentration of effort in one geographic area (a river basin or ecosystem) in order to develop and fine-tune techniques and institutional approaches that would be effective in cleaning up existing toxic chemical threats, and that would eliminate further releases. The clean-up and rehabilitation would require a cooperative effort by industry, provincial agencies, municipalities, public interest groups, foundations, labour unions, educational institutions as well as federal agencies.

A one-day field trip in April 1986 to the Niagara area expanded the Council's understanding of the problem and deepened its concern. The tour included briefings by regional environment officials, local environmentalists, and students from the Institute of Environmental Studies at the University of Toronto. Members visited four chemical dumpsites, including Love Canal where houses sat abandoned on the edge of the old toxic dumpsite, and viewed chemicals seeping from the rock face in the Niagara gorge into the Niagara River. The Council warned that an earthquake or landslide could release tons of toxic chemicals from the dumps and result in a "Canadian Chernobyl" — a national and international long-term ecological and human health disaster affecting all downstream portions of the Great Lakes, St. Lawrence River, and Gulf of St. Lawrence and beyond. The Council urged immediate action to: strengthen related scientific efforts; accelerate research into methods of waste immobilization, extraction and destruction; initiate small-scale pilot decontamination projects; and prepare a "disaster scenario" in case of a massive release from the dumpsites.

The profound impression created by the visit to the dumpsites is exemplified by the essay that has been included in this Review as Annex C. The essay, by one of the members of the Council, was prompted in part by the "toxic tour". It pleads for ethical treatment of the environment to avoid destruction of its life-supporting capability.

The Council's final effort on toxic substances during this period was made through its review of the proposed Environmental Protection Act. Toxic substances were a major focal point for that review. The Council's numerous recommendations appear in the report, *Review of the Proposed Environmental Protection Act*. The "Overview" from that document is included in this Review as Annex E.

Ministerial Task Force on Program Review

The Department of the Environment Self-Evaluation Study Team, which conducted a Review of the Minister of Environment Programs, was one of 19 teams appointed under the Ministerial Task Force on Program Review or "Nielsen Task Force". In mid-April 1985, the Chairman of the Study Team briefed the Council on its work and asked for the Council's views. Because of the Study Team's schedule, a presentation had to be made within two weeks.

The Council organized a one-day workshop in Toronto on April 30th which, for the first time, included former members of the Council — the "alumni". The report was presented two days later, within the Study Team's deadline. The Council's statement dealt with public attitudes, changing perceptions of the environment, the relationship between the economy and the environment, the federal role, the mandate of Environment Canada, future issues, and organization of the operations of Environment Canada. A copy of the statement appears in this Review as Annex D.

Members of the Council subsequently reviewed 9 of the 19 reports issued by the Nielsen Task Force and provided advice to the Minister on the recommendations for "improved program delivery". Council noted in particular a recommendation that the Council's role be expanded and that a major increase in resources be provided. The report of a follow-up study entitled, *Environmental Quality Strategic Review*, made no recommendation regarding CEAC, but proposed establishment of an independent "National Council on the Environment" to manage the environmental database and produce state of the environment reports.

Science Management

Environmental science has been one of the main focal points of the Council's interest, concern and activity since it was established in 1972. The concern reached a peak in late 1984 and early 1985 as a result of reductions to the scientific capacity of Environment Canada, particulary in the Canadian Wildlife Service.

In its statement to the Nielsen Task Force in May 1985, the Council identified scientific activities as one of three priorities for Environment Canada. That statement read in part:

> *"A re-statement and strengthening of the Department's scientific activities is necessary. These provide the knowledge base and competence to cope with critical environmental problems such as toxic chemicals and acid rain ...".*

In commenting to the Minister and to senior officials, the Council noted that the other two priorities which it had identified could not be undertaken effectively without an adequate research program, and that "the scientific program provides the knowledge base which forms the foundation for any effort to protect, enhance or manage the quality of the environment".

The Council drew attention to a statement by the Inquiry on Federal Water Policy which found ". . . a more fundamental concern that water research is no longer regarded as important in its own right. Research seems to have been relegated to a technical support service, allowing the scientific base to erode".

Specific views expressed by the Council during its discussions included: the need for an independent review of environmental science within Environment Canada and nation-wide; the apparent selection of science as a target area for manpower reductions in the Department, creating an imbalance in relation to administration, and blocking entry of young scientists; the inadequate level of Environment Canada funding of environmental research in universities resulting in reduced contact and collaboration between the two groups of scientists; and the potential effect on Environment Canada's credibility with provincial governments, industry and the public of continued erosion of its scientific capability.

Enforcement Policy

The Council had been concerned for several years with what it perceived to be an inadequate level of enforcement of federal laws and regulations that were designed to protect the quality of the environment. A discussion with the Minister late in 1984 prompted the Council to undertake a preliminary assessment of enforcement policy and practices, and as requested, to identify specific inadequacies.

The assessment was completed early in 1985 and forwarded to the Minister. The Council noted that, on the basis of the preliminary assessment, the enforcement record of Environment Canada was "inconsistent, erratic and inadequate". The Council also recommended that a serious, in-depth review of enforcement policy be undertaken on an urgent basis. Total reliance on aggressive enforcement action was not recommended by the Council, but it noted that lack of enforcement, or inconsistency in enforcement, created doubt and uncertainty in the minds of those who were subject to regulation, and contributed to erosion of Environment Canada's credibility.

The Council had follow-up discussions with the Minister and with senior officials of the Department during the following year until the focus of discussion shifted to the proposed *Environmental Protection Act* and an accompanying proposed "compliance policy".

The Council's statement on *Enforcement Practices of Environment Canada* was published and released in January 1987 as background for discussion on the proposed *Environmental Protection Act*.

Proposed Environmental Protection Act

The Council's work on enforcement policy and practice evolved very quickly during the latter part of 1986-87 into a review of the proposed *Environmental Protection Act*. Initially, the Minister asked that the Council undertake a major program of public consultations on the Act. The Council prepared a detailed plan for the consultations but this had to be dropped when the resources needed for the consultations and for the Council's continued operation could not be provided.

A draft of the proposed *Environmental Protection Act* was tabled in the House of Commons for discussion purposes on December 18, 1986. In early January, interim funding was provided to the Council for the balance of 1986-87; the Council's operations were reactivated; reviews of the proposed Act from legal and scientific perspectives were commissioned; and plans made for a review of the Act through a workshop. Seven current members of the Council and nine alumni participated in the workshop held in Toronto February 10-12, 1987. The report of the Council's review was completed and published a month later, and released in time for use as a reference at the National Consultation Meeting held by Environment Canada on March 22-24.

The review by the Council resulted in more than 50 recommendations for changes. Detailed information on the changes is contained in the Council's report *Review of the Proposed Environmental Protection Act*. The "Overview" from that report appears in this Review as Annex E. The "Overview" mentions some of the main thrusts in the report. They include:

— strengthened authority for the Minister of the Environment particularly in relation to other departments;

— provision of a statutory base for the Environmental Assessment and Review Process;

— a "jump-start" for regulation of toxic chemicals to overcome inadequacies of the *Environmental Contaminants Act*;

— provision of adequate resources for implementation of the Act, particularly an increase in the number of trained chemists and ecotoxicologists; and

— increased provision for public involvement to ensure that there are equal opportunities for all sectors of Canadian society to participate in the regulatory process.

State of the Environment (SOE) Report

One of the Council's long-term objectives has been to ensure the establishment of state of environment reporting in Canada. Throughout a 10-year period the Council discussed, critiqued and promoted a series of initiatives, and published reviews of specific issues under a "State of the Canadian Environment" heading.

Early in 1985-86 the Council emphasized the importance it attached to SOE reporting. In its presentation to the Nielsen Task Force environment review team, it identified SOE reporting as one of the three main future tasks for Environment Canada. The Council's document stated:

> *"Public reporting on a regular basis regarding the state of the environment so that the private sector, and other departments and governments, organizations and institutions , and the general public are aware of changes and trends in the condition of their environment. A regular state of the environment report should be institutionalized as a required output of the department".*

The first report on the state of the Canadian environment was completed at the end of the 1985-86 fiscal year by Environment Canada. Throughout the year, Council members worked with the authors of the report and the production team, reviewing and critiquing parts of the report. The Council also prepared the Foreword for the SOE report. The Foreword has been reproduced in this Review as Annex F.

Following release of the first SOE report in May 1986, the Council reviewed plans for follow-up action and held informal discussions with provincial councils to encourage provincial cooperation in data gathering for future reports. A resolution in support of SOE reporting was adopted at the 1986 Assembly of Environment Councils. The resolution urged that "all levels of government, public and industry should undertake joint development of an expanded and improved environmental database as a foundation for future national state of the environment reports".

Environment-Economy Linkages

In 1982 the Council had identified "environment-economy relationships" as a priority issue. At that time, the Council was concerned that economic problems might lead to short-term economic recovery efforts which would disregard environmental considerations and thus prejudice future environmental quality and long-term economic performance. This subject has continued as a Council priority since 1982 and has been reflected in a number of Council activities including workshops, conferences, and a submission to the Macdonald Commission (Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada).

During the previous year (1984-85), the Council commissioned a study on linkages in order to better understand the relationships between environment quality and economic performance. The report of the study was revised during 1985-86 and published at year-end . The Foreword from *Examining Environment-Economy Linkages* appears in this Review as Annex G.

The study did not involve original research, but was an effort to describe in one document some of the main currents of thought regarding environment-economy relationships. The Council hoped that it would encourage other agencies and organizations to undertake further studies. The report acknowledged that there was a diversity of views on the subject, but urged that action "not await some far-off day when all differences of opinion have been resolved and mountains of specific data generated before we incorporate into policy-making some understanding of environment-economy relationships".

The efforts by the Council on this study proved to be a useful prelude to its involvement with the World Commission on Environment and Development. The Council provided copies of the final study as a background paper to the Commission. Members of the Council also participated in a Colloquium on the Environment in December 1985 that was sponsored by the Economic Council of Canada.

Environmental Implications of Trade

During the early stages of negotiations between Canada and the United States on a "free trade" or "comprehensive trade" agreement, the Council became concerned about the possible environmental implications. This interest stemmed from studies that explored the close linkages between economic performance and environmental quality. When it appeared that no other organization was examining the environmental aspects, the Council took the initiative and undertook a preliminary assessment through a workshop held in Toronto in January 1986. Participants included both current members and Council alumni. The discussions were

preceded by briefings by trade office representatives and the review of a discussion paper.

Following the initial workshop, the Council broadened its perspective to cover trade agreements in general. This was prompted by preparations for another round of multilateral negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

The results of the Council's preliminary assessment were published under the title *Freer Trade and the Environment* in June 1986. The Executive Summary from that report appears in this Review as Annex H.

The Council identified three principles that should govern all trade negotiations, and six potential direct effects on environmental protection and resource management in Canada. The report also included a recommended list of follow-up actions, including public consultation, and a variety of steps to gain a better understanding of the real or potential environmental effects.

As noted elsewhere in this Review, environment and trade was subsequently selected as a topic for discussion at the 1986 Assembly of Environment Councils of Canada, and several workshops were organized by other groups in both Canada and the United States. Because of its limited resources, the Council was unable to take other follow-up action.

World Commission on Environment and Development (WCED)

As noted under the heading "Environment-Economy Linkages", the Council had been endeavouring to better understand and promote the concept of relationships between environmental quality and economic performance. It therefore welcomed the establishment of the WCED or "Brundtland Commission" as a vehicle for increasing understanding and acceptance on a global basis of the fundamental connections between the environment and the economy. The Commission had been established as an independent body by the United Nations in 1983.

The Council met in December 1985 with the Secretary-General of the Commission for a briefing on the work of the WCED. The Council also provided the Commission with relevant information from its own studies and experience. Members participated in a workshop to develop a federal statement to the Commission, and two members of the Council made independent presentations to the WCED during the public hearings held in Canada in May 1986.

The Council regarded the work of the Commission as a major element in a sustained process of change in the way the environment is viewed, used and managed. The concern of the Council was focussed, in particular, on the traditional and growing compartmentalization of human affairs as evidenced in governments, universities, and international agencies, and the constraints this imposes on integrated management of the environment.

The Council received a draft of the Commission's report "Our Common Future" which was scheduled for release in April 1987. At the end of the period covered by this Review, the Council had met with representatives of international agencies and was discussing follow-up action in anticipation of the release of the Commission's report.

National Parks

The Council's continuing interest in national parks was highlighted during this period by several initiatives and by follow-up on previous studies and advice. Of particular significance were the National Parks Assembly, the National Marine Parks Policy, support for proposed new national parks including Ellesmere, South Moresby, Grasslands and Banks Island, and amendments to the *National Parks Act*.

Members of the Council participated in the Canadian Assembly on National Parks and Protected Areas held in Banff, Alberta in September 1985 as part of the National Parks Centennial. The Assembly culminated three years of work by interested groups and individuals at the local, regional and provincial levels.

The announcement of a National Marine Park Policy in September 1986 was welcomed by the Council. The Council had reviewed and commented on a draft of the policy three years earlier. One of its criticisms at that time was the absence of a complementary action plan or schedule for the establishment of marine parks. One step in this direction was taken with the announcement of a study to be undertaken on a proposed Saguenay National Marine Park. The Council had recommended establishment of a marine park in this area in 1983, partly as a means of protecting the endangered St. Lawrence beluga population.

The Council also applauded progress toward establishing a new national park on Ellesmere Island, and the Polar Bear Pass northern wildlife area. The Council had studied and made recommendations on both areas in previous years. The Council urged immediate action to complete negotiations on the proposed Grasslands National Park in Saskatchewan, noting that it represented the last opportunity to preserve a significant area of the original prairie that greeted the explorers and the western pioneers, and that areas of native grassland were being lost every year.

Near the end of this period amendments to the *National Parks Act* were tabled, and the Minister asked for the Council's advice on the amendments. A review of the amendments was started late in 1986-87.

Inquiry on Federal Water Policy

The Council's long-standing concerns about water management, in terms of both quality and supply, were noted in previous reviews. In particular, the Council had published a report in 1983, *Water Management in the Third World: Lessons for Canada*" by Peter F.M. McLoughlin. The Council had also participated in conferences on water issues, and had provided advice to the Minister on several occasions. The Council had maintained contact with the Inquiry on Federal Water Policy since it was established late in 1984 and had held one meeting with members of the Inquiry during 1984-85.

Action by the Council on this subject during the period covered by this Review followed release of the final report of the Inquiry, *Currents of Change*. Members of the Council reviewed the report and a number of the background papers commissioned by the Inquiry, and provided advice to the Minister including recommendations for follow-up action.

In the Council's view, one of the main deficiencies of the report was its nature as a "water resource" document rather than a study of water within the broad context of the environment. The Council recognized, however, that this weakness may have been the fault of the terms of reference set for the Inquiry.

The Council's Future Role and Resources

The future role of the Council and the adequacy of resources to support its operations became major issues during this period, particularly throughout 1986-87. In the past, the Council felt that it should not respond to public proposals for changes in its role because the initiative for changes in its basic role as an advisory body to the federal Minister of the Environment should come from the Minister.

Late in 1985-86, the impetus for an examination of a broader role for the Council was provided by the Minister who indicated a desire to examine an expanded role including a higher public profile. The need for action by the Council was reinforced by additional public proposals for changes in the Council's role and resourcing, or establishment of a new form of Council. These proposals came from the Inquiry on Federal Water Policy, a Niagara Institute project, the ENGO Environmental Task Force, and the reports of two study teams under the Nielsen Task Force (Ministerial Task Force on Program Review).

The Council commissioned a management study of its staff support to examine alternatives and assess resource needs. A review of this study by members, particularly the relationships between role and resources, and an informal survey of representatives of industry and public interest groups provided the basis for a day-long discussion with the Minister. The Council responded to that discussion with a proposal for a broadening of the Council's role which focussed on public consultation, serving as a catalyst to generate public discussion of environmental issues, and developing consensus among a variety of interest groups. The Council noted that it could not maintain its present level of activity, much less undertake an expanded role, without additional resources. It proposed an increase in the number of members appointed to the Council, additional staff, and an increase in funding. The Council subsequently prepared a detailed budget, organizational plan, a draft statutory base, and a draft "memorandum of understanding" for negotiation with Environment Canada.

The Council received interim funding to complete the 1986-87 fiscal year. This covered the cost of the review of the proposed Environmental Protection Act, which represented a move toward a broadened public role. By year-end no progress had been made toward resolving the critical issue of future resources, and for the second time that year the Council was forced to suspend operations.

Other

Arctic Marine Conservation Strategy

Development of a comprehensive Arctic Marine Conservation Strategy for Canada was initiated by the Department of Fisheries and Oceans. It stemmed from the World Conservation Strategy and had been recommended by the Task Force on Northern Conservation. The Council recommended support by the Minister of the Environment and Environment Canada, particularly in connection with specific areas that required protection. The Council, through its Chairman, participated directly in development of the Strategy.

Policy and Procedures for Fish Habitat Management

The proposed policy was released by the Minister of Fisheries and Oceans for public comment early in 1985. The Council provided comments through the Minister of the Environment. The main thrusts of the Council's comments were the need to recognize a variety of goals, not just fish habitat, and support for "a holistic and integrated approach to the aquatic environment and to the many interests involved in a given area".

Lead in Gasoline

The report of the Royal Society of Canada's Commission on Lead in the Environment was made public late in 1985. Members of the Council met with the Chairman of the Commission and with industry representatives to assess problems in removal of lead from gasoline. The Council supported recommendations for regulatory action and public education, but urged that steps be taken to remove the price

differential between leaded and unleaded gasoline. The Council also drew attention to detailed recommendations that it made in 1983.

Public Consultation

Members of the Council maintained contact throughout this period with members of public interest groups and representatives of other sectors, and participated in national public consultation meetings organized by Environment Canada. The Council also provided advice to the Minister, and particularly stressed the need for consultation on specific policies and issues, and for meeting with environmental non-government organizations (ENGOs) on a regional basis.

Northern Environmental Issues

The Council maintained its special interest in northern environmental concerns, although much of its involvement is reflected in other parts of this Review including National Parks and the Arctic Marine Conservation Strategy. The Council arranged two briefings on current northern environmental issues, and gave the Minister its views. In particular, Council urged that assessments be made of the environmental effects of the proposed North Warning System.

World Conservation Strategy

The Council continued its active support for implementation of the World Conservation Strategy. As noted elsewhere, the Council participated in development of the Arctic Marine Conservation Strategy, and in discussions on the development of provincial conservation strategies at the two assemblies of councils held during this period. The Council also advised on preparations for a major international conference held in Canada in May 1986 to promote implementation of the World Conservation Strategy. The Council was represented at the Conference.

Macdonald Commission

In previous years the Council had submitted a brief to the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Macdonald Commission), and had responded to the Commission's interim report *Challenges and Choices*. Representatives of the Council were briefed on the final report which was released in September 1985, and reviewed the parts of the report relevant to environmental quality. While the Council did not agree totally with the environmental content of the Commission's report, members noted the significance of including environmental concerns in the report of a major study which was oriented primarily towards the economy.

ASSEMBLIES OF ENVIRONMENT COUNCILS OF CANADA

Assemblies or "joint meetings" of the federal and provincial environment councils have been held on an annual basis since 1975, with the exception of 1976 and 1984. They have enabled the councils to exchange ideas, share common problems, learn from the experience of others, and build support for shared ideas and concepts. A list of the assemblies held to date and the major topics discussed at each, appeared in the Review of Activities 1984-85.

Two assemblies were held in the period under review. A brief description follows, along with the "recommendations" or "resolutions" passed at each. Because of the informal nature of the assemblies, resolutions are accepted with the understanding that each council will take action on the resolutions according to its own views and circumstances.

1985 Assembly

This meeting was hosted by the Conseil consultatif de l'environnement du Québec in Quebec City. In addition to Québec, participants included Nova Scotia, New Brunswick, Ontario, Manitoba and Alberta. The Canadian Environmental Advisory Council was represented by six members. The main themes for presentations, workshops and plenary discussions were: The St. Lawrence River and the Environment, and Developing a Provincial Conservation Strategy.

The following recommendations were accepted at the conclusion of the Assembly:

"1. Whereas the St. Lawrence River system typifies several major river systems which are major sources of economic development for several provinces of Canada;

Whereas the St. Lawrence River is representative of many diversified natural ecosystems essential to maintain life;

Whereas the St. Lawrence basin constitutes a national heritage attesting to the art of man and to nature;

Whereas the St. Lawrence River system has been subjected to long-term pollution and degradation;

Therefore, this Conference recommends:

That provincial governments, and the Government of Canada through its participation in the International Joint Commission, consider additional appropriate measures to reduce pollution of major watersheds and waterways to improve the quality of life, and the opportunities for sustained economic development, through the provision of adequate high quality water.

"2. Insofar as provincial conservation strategies are concerned, it is the view of the Environment Councils of Canada, meeting in their ninth conference at Quebec City, that:

Whereas the development of provincial conservation strategies within the framework of national and the world conservation strategies have the potential to:

a) Identify those elements that are critical to the preservation of a quality environment;

b) Develop a consensus among both conservationists and developers on the values that they hold in common;

c) Identify those provincial environmental concerns that can only be solved by action on a scale larger than that encompassed by the provincial government unit, e.g. national, international or supranational.

Therefore be it resolved that provincial governments be urged to develop provincial conservation strategies, with the assistance of provincial environmental advisory councils including essential consultation with the public necessary for the development of a successful provincial conservation strategy."

1986 Assembly

This meeting was hosted in Edmonton by the Environment Council of Alberta. Participants included Prince Edward Island, New Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba, Alberta and the Northwest Territories. Eight members of the Canadian Environmental Advisory Council attended. The main themes of the Assembly were: Environmental Implications of Trade, and Progress of Conservation Strategies,. The latter featured a panel discussion during which industry, provincial, regional and local, and non-government organization perspectives were presented.

The following resolutions were developed through workshops and the plenary session and accepted for appropriate follow-up action by individual councils:

"1. Considering that the negotiations on free trade with the U.S. are ongoing:

Considering that the Macdonald Commission, following an extensive public consultation, chose to underline the possible effects on our environment following a negotiated free trade agreement;

Considering that the quality of our environment must be protected and enhanced;

Considering that the present elements being discussed at the negotiating table could have important effects on the quality of the North American environment;

be it resolved:

That the Joint Assembly of the Canadian Environmental Advisory Councils, during their 10th Joint Assembly held in Edmonton on the 25th of September 1986, recommend to the federal and respective provincial ministers that the necessary provision be secured through the present negotiations in order to ensure: (1) that the quality of our environment be considered in all negotiations; (2) that the Canadian contingent be assured of an adequate representation of individuals who have a direct interest in the preservation and protection of our environment in a manner which is consistent with our Canadian lifestyle."

"2. Background

As stated in the foreword to the first Canadian State of the Environment Report: The environment is the foundation on which we base all economic and social activity — in fact, it is the base of life itself . . . systematic, comprehensive, regular reporting on the state of the environment is no less indispensable to the country than a statement of national accounts or the cost of living index; it is as essential to individual Canadians as a bank balance statement or a regular medical examination. All provide a basis for assessing our condition as a nation and as individuals, and for planning our future.

Resolution

This Assembly therefore commends the federal Minister of the Environment and his department for production of Canada's first nationwide state of the environment report; urges that such reports be prepared and published on a regular basis; and recommends that all levels of government, public, and industry undertake joint development of an expanded and improved environmental database as the foundation for future national state of the environment reports."

"3. "This conference commends the Environment Council of Alberta for its efforts to develop a Provincial Conservation Strategy through a process of public participation, and recommends that individual councils, within their respective jurisdictions and within the terms of their respective mandates, initiate and/or support efforts to involve the public in development of overall strategies and solutions for specific local and regional environmental problems utilizing the principles and concepts set forth in the World Conservation Strategy."

MEMBERSHIP
Canadian Environmental Advisory Council

Mr. Tom Beck
Calgary, Alberta
Chairman

Dr. Shirley A.M. Conover
Dalhousie University
Halifax, Nova Scotia
Vice-chairperson

Dr. J. Stan Rowe
University of Saskatchewan
Saskatoon, Saskatchewan
Vice-chairperson

Mr. M. Coolican
Public Affairs International
Halifax, Nova Scotia

Mr. John L. Fryer
National Union of Provincial
Government Employees
Ottawa, Ontario

Dr. J.A.F. Gardner
University of British Columbia
Vancouver, British Columbia

Dr. Lorne Giroux
University of Laval
Ste-Foy, Quebec

Mrs. Diane Griffin
Island Nature Trust
Charlottetown, Prince Edward Island

Dr. Robert Page
Trent University
Peterborough, Ontario

Staff

Mr. Max McConnell, Executive Director

Dr. E. Fred Roots, Science Advisor

Mrs. Veena Halliwell, Project Coordinator

March 31, 1987

ANNEX B

LIST OF PUBLICATIONS

Reports

(1) *An Environmental Impact Assessment Process for Canada*, February 1974 (out of print).

(2) *An Environmental Ethic — its Formulation and Implications*, by N.H. Morse, January 1975 (out of print).

(3) *Harmony and Disorder in the Canadian Environment*, by P. Dansereau, 1975 (English out of print).

(4) *Towards an Environmental Ethic*, by D.A. Chant, March 1977 (out of print).

(5) *Environmental Aspects of Nuclear Power Development in Canada*, by H. E. Duckworth, H. W. Porter and J. S. Rogers, 1977 (out of print).

(6) *Report of the Second Joint Meeting of Environmental Advisory Councils*, May 1977, Fort San, Saskatchewan. (Produced in collaboration with the Saskatchewan Environmental Advisory Council, March 1978).

(7) *The Management of Estuarine Resources in Canada*, by I. K. Fox and J. P. Nowlan, March 1978.

(8) *Report of the First and Second Meetings of Public Interest Groups with the Canadian Environmental Advisory Council*, May 1978.

(9) *Ecotoxicity: Responsibilities and Opportunities* by R. H. Hall and D. A. Chant, August 1979.

(10) *Report of a meeting between the Public Interest Groups and the Canadian Environmental Advisory Council*, May 26-27, 1980. Published in 1981.

(11) *A New Approach to Pest Control in Canada* by R. H. Hall, July 1981.

(12) *Wildlife Conservation Issues in Northern Canada*, by I. McTaggart-Cowan, October 1981.

(13) *Water Management Problems in the Third World: Lessons for Canada*, by P. F. M McLoughlin, March 1983.

(14) *Terms of Reference*, March 1984.

(15) *Report of the Eighth Assembly of Environment Councils of Canada*, May 1984.

(16) *Selected Papers from Assemblies of the Environment Councils of Canada*, 1975-1980, March 1985.

(17) *Sustainability of Farmed Lands: Current Trends and Thinking*, by C. F. Bentley and L. A. Leskiw, March 1985.

(18) *Examining Environment-Economy Linkages*, by R. A. Knowles, 1986.

(19) *Freer Trade and the Environment*, May 1986.

(20) *Enforcement Practices of Environment Canada*, by L. Giroux, June 1985. Published January 1987.

(21) *Review of the Proposed Environmental Protection Act*, March 1987.

Annual Reports

Annual Review 1973-1974. Part A — Activities. Part B — Problems and Priorities in the Canadian Environment.

Annual Review 1975. Part A — Activities. Part B — Significant Environmental Problems.

Annual Review 1976. Part A — Activities. Part B — The State of the Canadian Environment 1976.

Annual Review 1977-1978. Part A — Activities. Part B — The State of the Environment.

Annual Review 1979-1980. (Includes: A Decade of Environmental Concern: Retrospect and Prospect; Environmental Assessment and Review Process: Observations and Recommendations).

Review of Activities 1981-1982; 1982-1983. (Includes: A Perspective on the Canadian Environmental Advisory Council; Resolutions of the 1981 Assembly of Environment Councils of Canada).

Review of Activities 1983-1984. (Includes: A Submission to the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada; Acceptable Risk; Assessing Proposals for a Canadian Pesticides Advisory Board; Completion of the National Park System in the North; The Key to the Future).

Review of Activities 1984-1985. (Includes: Guidelines on Conflict of Interest Situations; The Central Council for Environmental Protection in the Netherlands; Canadian Agricultural Land Base: Quantity and Quality).

Note: CEAC's primary role is to advise the Minister, not to report to the public.
The above listing of publications reflects only a portion of the information generated.

ANNEX C

ETHICS AND ENVIRONMENT

by J. Stan Rowe, Ph.D.
Professor Emeritus
University of Saskatchewan

I have taken the "Toxic Tour", visiting the USA Niagara's Love Canal, Hyde Park, and other infamous dumps that are threatening the water supply and health of millions.

To see the ghost community with its boarded-up houses, schools, churches, is to get the eery feeling of what the whole world will be like when we have poisoned it to death. The only way that the human race can do itself in, finally and completely, is by destroying the life-giving and life-supporting environment. To treat it ethically is perhaps more important therefore than treating animals or even other humans ethically. Ethics and Environment is no longer for academic discussion only; it is a subject of intense practical importance.

Ethics is a branch of philosophy, which may seem to put it outside the daily concerns of average people with ecological interests. But two points bring it down to earth. The first, the insight of Cathy Starrs of Environment Canada who has spent many years attempting to get philosophers and lay-people thinking about environmental issues, is that the common denominator of practical ethics is the idea of caring and of responsibility in actions. To be ethical toward the environment is to care for and take responsibility for it.

The second point is that ecology urges on philosophy and ethics — a radical idea all but lacking in the heavy thinkers from Plato to Nietsche; namely, that the environment has supreme values. The planet earth swinging around the sun is at least as important as the people catching a ride on it. The environment merits ethical concern.

But, does not everyone accept that environment is important today? Only because its deterioration causes us discomfort. The focus in our society is determinedly people-centred, anthropocentric. Most of us are humanists through and through. We are also utilitarians, seeking the greatest good for the greatest number by drawing on the planetary resource bank as if it had unlimited assets.

Thoreau was one of a small minority who constantly battled against society's deeply ingrained utilitarianism. "The world," he said, "is more beautiful than it is useful", which means that admiration for it should be set above what we can get out of it — just as one ought to marvel at Canada's wildernesses and National Parks before sitting down with pencil and paper to figure out how to make them pay for themselves.

Ecophilosophers in the Thoreau tradition are appearing again today, attempting to reorganize human knowledge and reorient human attitudes toward the new reality that has been glimpsed from outer space — the blue cloud-swathed earth-orb, a luminous cell, a living world or Gaia in James Lovelock's description.

A formidable obstacle to the new ecophilosophy (and also to a science of ecosystems) is pointed out by Marshall McLuhan's insight that environment is hard to conceive. "We don't know who discovered water," he remarked by way of parable, "but we're fairly certain it wasn't a fish."

Unaware of our life-sustaining milieu, not seeing environment as the earth-skin that encapsulates all life including the human race, we proceed blithely along a path marked "Progress" that seemed only right and proper when it was first blazed four or five centuries ago. Descartes, Bacon, Galileo, Kepler — heroes who sparked the Age of Enlightenment — bequeathed to us the attitudes and the mental tools that have brought us to where we are today. Science as both technique and knowledge is part of the environmental problem.

Science is a cultural pursuit that has sprung from a certain western tradition, a certain way of viewing the universe. Therefore science, like the philosophers whose ideas perfected it, is profoundly non-ecological in its axioms, assumptions, fundamental premises. For science is far more than a method of solving problems. It begins with a particular view of how the world is, of what is important to know about it, and of what to do with it. At its roots, science accepts the idea of a dead world whose realities are material and mechanical, a world meant to be turned to human uses. Science is ethically oriented to people, not to the environment. Hence the technology that science spins off is by and large environmentally destructive.

Governments support science and scientists because of the public belief that science and technology will make life better, stimulate

---

Note: This article by one of the Council's vice-chairpersons was the basis for a lecture delivered at the University of Guelph, and subsequently appeared in the *Canadian Veterinary Journal*, September, 1986.

the economy, provide jobs. Indeed, science and technology have done just that. But the price of material benefits is environmental deterioration. As the problems in air, water, soil, and biota build up, questions arise clearly: Have we taken too narrow a view of what is important, and of what merits ethical concern? Is our traditional anthropocentric world-view realistic? Have we misconceived the world and ourselves, and developed a way of knowledge, a science, that is wrong for today's problems?

Ecologist Joseph Meeker, in his book *The Comedy of Survival* comments: "For four centuries science has been regarded as an instrument for manipulating Nature, rather than as a means by which humanity may participate more knowingly in Nature's processes."

Sometimes when frustrated and angry because of someone's unacceptable behaviour, we ask indignantly: Just who do your think you are? That question should be asked of all of us all the time, and not in anger, for it is the most profound of questions. Who we think we are determines how we act, and what things we will act responsibly and ethically toward. Every society or culture shares beliefs or paradigms that answer that question.

The environmental crisis has challenged the traditional paradigm that says each of us is an autonomous individual, a center of importance, a spark of life in a largely "abiotic" world, outside Nature and destined to shape Nature to whatever forms are desired. Riley Dunlop in the *Bulletin of Atomic Scientists* (November 1983) calls this the "Exemptionalist Paradigm". It assumes too that humanity's exceptional characteristics — especially science, technology, ingenuity — exempt the human race from all the ecological limits that constrain other species. In contrast, the "Ecological Paradigm" places people as parts of a larger living system. Therefore they are not exempted from ecological constraints, and they must creatively seek a gentler science and technology to develop a symbiotic relationship with the world environment. Valuing the latter will make of it an ethical object.

Last year, the Law Reform Commission produced a Working Paper entitled *Crimes Against the Environment*. That bespeaks a new ethical attitude. We should be outraged when the ecosphere, the world ecosystem, is abused.

But the objective of ethics today is still humanity and only humanity. Practical or applied ethics at the universities is mostly concerned with people problems — in Law, Medicine, Commerce. How reassuring to hear that at Guelph, in Veterinary Medicine, the focus of ethical interest has been broadened, for the Golden Rule does not speak directly to disasters such as Love Canal.

We need to raise our sights and make the world an ethical object, a higher level of integration than people and other organisms that apparently were produced through some generative miracle by the world.

It is rare to hear political leaders preaching this message, but here are the words of the Prime Minister of Japan as he spoke to the Canadian Parliament in January of this year in Ottawa:

> *"We must rid ourselves of arrogance toward Mother Nature. Japan's traditional religion teaches that Nature is the mother of all creatures, and all living things are essentially brothers and sisters in the natural universe. Such philosophy is not exclusively that of the Orient but can also be found on other continents. Needless to say, I am not suggesting that religions unique to different peoples should be united under one great Oriental theology. Instead, I submit that it is perhaps high time for us to redirect our thinking towards the basic feelings of awe, intimacy, respect and love towards Nature which mankind has had over the millennia, and to appreciate afresh what they mean to us today. When such reorientation has started on a global scale, what I call the grand enterprise of establishing a new global ethic will have begun."*

I personally believe that Prime Minister Yasuhiro Nakasone has got it right. Without extending ethical concerns beyond humanity to the world, without developing a strong environmental ethic, we are unlikely to survive.

ANNEX D

A VIEW TOWARDS 2005 — FUTURE ENVIRONMENTAL TRENDS AND ISSUES

Summary Statement

— The environment is a political imperative.

— The environment is central to a healthy economy.

— Some if not all environmental problems are going to get a lot worse. There are, no doubt, more unpleasant surprises coming.

— The structure and direction of the Department of the Environment is a key issue.

Public Attitudes

— Environmental concerns are no longer considered a "fad" of the 1970's.

Environmental concerns continue to rank as a high priority with the public.

— 86% of Canadians favour maintaining environmental laws rather than relaxing them to achieve economic growth.

— 83% of Canadians favour protecting the environment as opposed to relaxing laws which might enable the cost of environmental protection, as reflected in costs of goods and services, to be reduced.

— 64% of Canadians favour doing more to protect the environment even if it means that some jobs must be lost in the process.

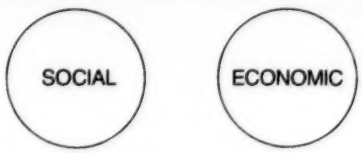
— In the current Ontario election, for the first time environmental concerns have become one of the main election issues.

— Given the continuing high level of public concern about the environment, particularly health-related aspects, governments need to be aware of the potential for a massive public outcry if some new and widespread threat is uncovered, e.g. a proven link between an environmental contaminant(s) and cancer.

Perceptions of the Environment

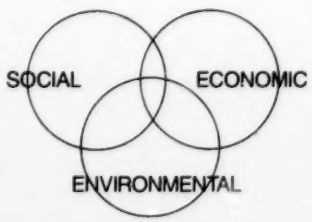
Increasing recognition is being given to the intimate and complex relationship between human activities and the environment. The following sketches illustrate a few of the perceptions which are, in part, historical, but which are all current to some extent today.

1. The traditional view of unrelated social and economic spheres of activity, and no conscious consideration of environment.

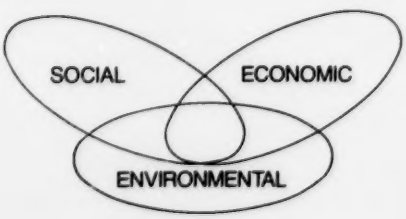


2. Recognition of environmental factors as a fringe consideration.

3. Perception of areas of interplay between the three spheres.



4. The perception, gradually gaining acceptance now, of the environment as the support system for, and an integral part of social and economic activity.



Note: Notes from a workshop organized by the Canadian Environmental Advisory Council, April 30, 1985 and submitted, at its request, to the DOE Study Team of the Ministerial Task Force on Program Review or "Nielsen Task Force."

The Issues of the Relationship Between the Economy and the Environment

— Economic measurements related to the environment need to be applied over the long term; the conventional economic approach of annual balance sheets does not properly reflect environmental costs. Degrading the environment amounts to "short-term gain for long-term pain". For example, the costs of clean-up of U.S. priority toxic dumps is estimated at $200 billion, a cost which will have to be paid by future taxpayers.

— Concern is currently being expressed, and rightly so, about the size of, and the cost of servicing the budgetary national debt. The above is an example of another form of national debt — the "national environmental debt". Lack of management and inadequate safeguards have created in Canada a national environmental debt in the form of degraded soils and forests, reduced stocks of fish and wildlife, polluted lakes, rivers and air. If the total cost of restoring the environment to a healthy, productive state were tallied, it would far surpass the size of the budgetary national debt. Yet the "national environmental debt" is also a cost to future taxpayers — a cost in restoration, in health effects, and in reduced economic performance.

— Natural resources will remain a keystone in the Canadian economy in a highly competitive global economy. Renewable resources must be exploited in a sustainable fashion, and non-renewable resources in a rational way. Environmental planning and management must be an integral part of this exploitation so that the overall costs, both financial and environmental, are minimized and costly or irretrievable exploitation blunders are avoided. It is important not to foreclose opportunities in fisheries, agriculture, forestry, tourism, foreign exchange and investment, etc., by failures in environmental planning.

— As one example of environment-economy linkages, using a Statistics Canada study, the World Wildlife Fund estimates that over 80% of Canadians participate in wildlife-related activities involving expenditure of $15-20 billion per year, and providing 350,000 jobs.

— Social-environmental linkages are of equal importance although cost figures are unavailable. They include, in particular, health aspects and the contribution to social stability provided by a high quality environment.

The Issues Pertaining to the Federal Role

— The public expects the federal government to play a leadership role in environmental matters. It is usually unaware of which level of government is responsible for specific areas or issues, and is frustrated when it appears that issues fall into the cracks between governments. A good recent example is the Kenora PCB spill which was perceived by the public in other provinces to be a national responsibility.

— Environmental problems and issues occur on a continuum of scales from municipal, provincial, and federal, through international. The federal level of government is responsible for dealing with issues of national significance. In addition, it has responsibilities to carry its country's interests and contributions to the international forum, and to reinforce the roles and responsibilities of provincial, territorial and municipal governments.

— The current Canadian legalistic approach, defining federal responsibilities just on the basis of jurisdiction, appears inadequate in the environmental field. Political or regulatory action tends to be fragmented in relation to ecological processes which transcend jurisdictional boundaries.

— The federal government should play a leadership role in ensuring that all environmental problems or potential problems are addressed by whatever agency of government(s) or by the private sector.

— Cost effectiveness should be an important factor in assessing the federal role. It may be more beneficial for the federal government to carry out certain programs with national applicability rather than to have each province or municipality independently trying to invent the same wheel. Program delivery does not necessarily have to be performed by the level of government which is legally responsible for the activity. A good example may be dry cleaning wastes contaminating local drinking water. This problem has to be corrected by each municipality, but research and guidance should be provided at the federal level as it is a national (and international) issue.

The Issue of the Mandate of the Department of the Environment within the Federal Role

— Because environmental, as well as social and economic concerns, are common to most, if not all, departments of the federal government, Environment Canada requires a stronger and more specific and directed mandate, preferably embodied in legislation.

— The purpose of the Department of the Environment/ Environment Canada is suggested to be:

> *"To maintain the quality of Canada's natural environment, including its renewable natural resources, as the foundation for sustainable economic and social well-being of Canadians."*

— The function and role of the Department are implicit in this statement. The degree to which fragmentation presently exists stems from the lack of a clear mandate.

— The Department of the Environment requires a coherent, comprehensive legislated mandate. Historically, the Department was created by drawing together a fragmented collection of diverse programs and legislation, resulting in a lack of focus and an inability to act. Consideration should be given to the creation of a Canada Environment Act.

— As an alternative, a stronger legislative base could be provided by consolidating various pieces of existing legislation, including Section 33 of the *Fisheries Act*, under a "Canada Environment Act." This would have the disadvantage of being just an uncoordinated collection of legislative authorities.

— The Department of the Environment should play the central role in planning, management, and enforcement of all aspects of its mandate. Other departments with environmental interests should play an advisory role, not the reverse as is presently the case under the current legislated system.

— Environment Canada is the integrated mechanism for government as a whole to properly address environmental management regionally, nationally, and internationally.

Future Issues

Many if not most of the environmental issues which we will face by the year 2005 have already been identified, but they will increase in intensity and complexity, partly through cumulative effects, and will result in massive expressions of public concern. Examples include:

Toxic chemicals: As important as it now is, an exponential increase in the gravity of this issue is anticipated. The level of public concern can be expected to reach extreme proportions. Contaminants in food and drinking water as related to human health will be the most critical aspect, and could require the expenditure of hundreds of times the effort now spent by governments on environmental problems.

Acid rain: We have a reasonable understanding of what has to be done for control of acid rain, but it requires the will to act at all levels — individual, corporate, provincial, national and international. It is unlikely that there are any major surprises in store except possibly financial. There may be further discoveries related to clean-up techniques, restoration, and the indirect effects through soil and water on renewable resources and the associated food chains, and the direct and indirect effects on human health.

Nuclear winter/nuclear incidents: The long-term implications for all life forms on the planet as a result of any nuclear war are sufficiently well understood to give the avoidance of a nuclear winter first priority among all issues with all governments. Related to this is the probability that in their lifetime Canadians will experience additional nuclear incidents which may create environmental damage of a less severe and much more limited nature. The capability to respond and, as possible, control and limit effects is an environmental issue. (The term "nuclear incidents" does not refer only to malfunctions at nuclear-powered generating plants. It includes, for example, the crash of the Cosmos satellite in the Northwest Territories. The perceived seriousness of that incident would probably have been a thousandfold greater if the radioactive debris had been scattered along the Trans-Canada Highway.)

Environmental health hazards: Current human environmental health programs stem from concerns related to food additives and pesticides. There is a growing level of public concern over a range of environmental health hazards, including toxic contaminants, and the possible synergistic effects of toxic chemicals in the environment, the food people eat, and the water they drink.

Soil degradation: Concern over degradation of both forestry and agricultural soils will continue to increase. The soils in some areas may become increasingly less capable of meeting the demands placed upon them, and of meeting our economic expectations.

Environmental planning: Dedication of effort toward improved environmental assessment procedures should be maintained, including provision for integration of processes from various jurisdictions, i.e. EARP, NEB, provincial, territorial, COPE, etc.

Environment alteration/habitat destruction: Further resource development, urbanization, and ongoing development of transportation, agricultural, forestry, and recreational resources will result in alteration to the present environment, including destruction of habitat that supports valued ecosystems and species. The national resolution of these competing needs for the same physical/ecological resources is an important issue.

Over-utilization of renewable resources: Over-utilization of renewable resources — forests, agricultural lands, fisheries, and hunted wildlife species — ultimately results in both ecological disruption and economic loss. For example, there are current predictions of the imminent (within 15 years) loss of the British Columbia forest industry, with consequent loss of 30,000 direct jobs, revenues, resulting social disruption and requirement for social programs, to name just a few of the interlocking consequences.

Potentially catastrophic results of new technologies: New developments in emerging technologies, notably genetic

engineering, have a potential for unexpected and uncontrollable results in terms of alteration of the living environment. These would create, either gradually or suddenly, new environmental issues.

Long-term trends: Long-term trends such as carbon dioxide build-up, change in local climatic patterns such as rainfall due to destruction of the forests, etc., are major international issues requiring Canadian involvement and recognition of our contribution to the problems. Eventually, cooperative international efforts will be mobilized in these areas, as we are now seeing with acid rain. The Canadian effort in acid rain serves as an example of our obligations and contributions to such issues.

There are many other issues which, on the surface, may not appear to be major environmental concerns at present but which, because of public attitudes and values, have the potential to become significant issues both politically and environmentally. Two examples can be drawn from the wildlife field: the decline in wildlife habitat which will limit the potential for wildlife-related activities by the 80% of Canadians who participate; and the campaign by the animal rights groups which can be expected to expand with continuing urbanization of the population, and whose effects may be felt from the local to the international level.

Organization of Operations of Environment Canada/Department of the Environment

(The following comments reflect perceived inadequacies in the past, and what appear to be requirements for effective performance in the future.)

— As a reflection of high public concern about environmental matters and increasing recognition of environmental-economic-social interrelationships, environmental programs can be expected in the future to rank among the most important functions of government. The status of Environment Canada should reflect this.

— With or without a stronger legislative base, the Department needs a renewed and clear sense of purpose, direction and responsibility, and a sense of mission to provide assurance of continued will and spirit among the staff. The Department's responsibilities need to be clearly defined.

— The Department should be organized and tuned to respond quickly and effectively to new issues or variations of existing problems.

— The paramount role of the regional offices requires recognition. There are many responsibilities and programs that are delivered most effectively at the regional level. The regional offices should be supported and given clearer mandates to manage responsibilities appropriate to their locations and connections.

— In the future the Department will need new talents and new methods to achieve its objectives. This includes the ability to think and act in a strategic manner. Negotiating abilities need to be enhanced to more effectively influence other departments where jurisdictions overlap; to enter into cooperative negotiations with project proponents on the means of mitigating environment impacts and/or enhancing environmental quality; and the talents to negotiate environmental safeguards with project proponents so that a code of good environmental behaviour is gradually developed.

— Among new or enhanced programs or activities, three requirements stand out:

  — A re-statement and strengthening of the Department's scientific activities is necessary. These provide the knowledge base and competence to cope with critical environmental problems such as toxic chemicals and acid rain, and supply the basis for the fully professional influence, negotiation, and guidance referred to above.

  — Development of comprehensive "early warning systems" to detect and measure changes in the environment. This can take several forms, such as the reactivation of the departmental Advanced Concepts Centre, and the institution of "status and trends" programs that monitor key informative changes in the physical, chemical, and biological environments. Status and trends monitoring programs are especially important in the area of toxic contaminants.

  — Public reporting on a regular basis regarding the state of the environment so that the private sector, other departments and governments, organizations and institutions, and the general public are aware of changes and trends in the condition of their environment. A regular state of the environment report should be institutionalized as a required output of the Department.

ANNEX E

REVIEW OF THE PROPOSED ENVIRONMENTAL PROTECTION ACT

OVERVIEW

The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) reviewed the proposed *Environmental Protection Act* at the request of the Minister of the Environment. That review brought forward more than 50 recommendations for changes in the proposed Act, and in the way the Act should be implemented and administered. They are described in Part I of this report and proposed amendments to the Act are consolidated in Part II. No attempt has therefore been made in this Overview to summarize the recommendations, but rather to briefly describe the context in which the review was undertaken and some of the main themes which emerged during the discussion.

The 1980's are a challenging era in which to create environmental legislation that will serve, and that will be perceived to serve, as an effective guardian of the quality of our environment. There is widespread understanding today that all human activities, including economic performance and human health, are inextricably linked to the quality of the natural environment; and that the threats to the environment are not all straightforward and apparent but are frequently indirect and insidious. Concern about threats to the environment is deep and widespread, embracing all sectors of society from public interest groups to industry. It is within this context of current conditions, state of knowledge, and public expectations that the Council reviewed the proposed *Environmental Protection Act*.

The Council realized that it could not undertake a comprehensive in-depth review because of the constraints of time and resources. It therefore made a conscious decision to concentrate on specific elements of the draft Act, and to put aside certain aspects which could not be examined in the time available. The latter included: the relationship of the draft Act to other federal environmental legislation, particularly to Section 33 of the *Fisheries Act*; the connections between the proposed Act and related legislation and practice at the provincial, territorial and municipal levels; a comparison with environmental legislation in other countries, notably the United states, in view of the current negotiations on free trade; and an assessment of the implications of related recommendations by the Law Reform Commission.

The members of the Council reached a consensus on the question of "scope" early in the discussion during the Workshop organized by Council on February 11-12. Members believe that the title of the Act implies a broader approach than is justified by the contents of the draft Act. They favour broadening the content of the Act rather than narrowing the title to, for instance, a "toxic substances control act". This view in favour of a more comprehensive Act is reflected in a number of recommendations in the report including: application of the Act to products of biotechnology; inclusion of authority for the Minister to make regulations regarding the Environmental Assessment and Review Process (EARP); and clarification of powers to establish emission standards for control of domestic air pollution.

A recurrent theme throughout the Council's discussions was that of ministerial authority. The Council agrees that the federal Minister of the Environment should serve as an environmental leader and advocate, but it believes the the Minister's authority is unnecessarily limited by the language of the draft Act. The Council believes, for example, that the Minister should have the authority, without reference to Cabinet, to issue a "stop" or "clean-up" order in the case of a toxic spill or accidental release. Questions were also raised about the need for *both* the Minister of the Environment and the Minister of National Health and Welfare to recommend to Cabinet the listing or de-listing of a substance as a preliminary step to regulation, and recommends that authority for that action be assigned to "either Minister". The Council also urges that the Minister of the Environment be given authority to recommend to Cabinet environmental standards and regulations, rather than unenforceable guidelines, governing the "federal works and undertakings" of other federal departments and agencies.

The Council believes that a balance must be maintained between two vital considerations: timing (ensuring that there are no unnecessary delays in the regulatory process), and public involvement (which tends to be time-consuming). If any imbalance occurs it should be on the side of public involvement because the environment is vital to the health and economic well-being of the country. An effort should be made to ensure that there are equal opportunities for all sectors of Canadian society to participate in the regulatory process. Views on public involvement appear in several sections of the report but particularly in "Board of Review Process" and "Public Involvement", and include recommendations on: the right to petition Ministers to list or de-list substances as toxics; the right of appeal against ministerial decisions, including a decision not to list a substance as toxic; intervenor funding; the membership and procedures for Boards of Review; and the right of any person to initiate legal action in relation to any environmentally damaging activities under federal jurisdiction.

Note: This is an extract from a Council report published in March 1987. The full report is available on request.

The Council recognizes that some of its recommendations have the potential to add further delays to what may already be lengthy regulatory processes. It is concerned with timing in two respects: the "start-up" or period for initial implementation, and the amount of time required for the various processes on a continuing basis, particularly in the control of toxic substances. Its concern was heightened by the fact that in 12 years only five substances or classes of substances have been added to the list of toxic substances under the present *Environmental Contaminants Act*. It recommends that the proposed Act be given a "jump start" by including in Schedule IV of the draft Act a list of substances that are "generally recognized as toxic". Other recommendations aimed at reducing delays in the ongoing process include: time limitations at various stages of the review and appeal process; possible limitations on the stages at which boards of review can be required; and possible appointment of a permanent Board of Review with revolving membership.

In the Council's view, one of the main factors that will affect the timing and long-term effective implementation of the Act is the adequacy of resources, particularly highly qualified, specialized staff in Environment Canada. It does not appear to the Council that the scientific capability currently exists in Environment Canada — there are approximately 12 professionals in the department's Commercial Chemicals Branch, compared to 200-300 in the equivalent group in the United States. The Council recommends an increase in the number of scientifically trained chemists and ecotoxicologists in Environment Canada, but cautions against any re-allocation of existing staff that would result in a decline in the effectiveness of other programs of the Department. To meet the overall requirement in the most cost-effective manner, the Council offers several additional suggestions including: extramural funding should be used to encourage development of expertise outside of government; and short-term needs should be met by hiring on a temporary basis from the private sector, and by accessing or contracting for assistance on a world-wide basis.

Another factor that will affect implementation of the proposed Act is the promised Enforcement and Compliance Policy. The Council regrets that, because only an outline rather than a draft policy statement was available for review, it was unable to make a significant contribution on this subject. The Council's views on past enforcement practices are expressed in an annex to this report.

The main text of the report contains many other recommendations that have not been mentioned in this Overview. All are offered in a constructive sense — as a means of improving a commendable initiative.

ANNEX F

STATE OF THE ENVIRONMENT REPORT FOR CANADA

FOREWORD

Canadians, individually and collectively, interact with their environment, whether they live in urban centres and are employed in commercial-industrial complexes, or are residents of rural areas engaged as individual resource-based entrepreneurs in their woodlots, fishing boats, gardens or farms. To sustain human life is to interact with the environment. Whether we keep warm by burning wood, gas, coal or oil, we change the composition of the world's atmosphere and alter the resource base in the process. When we drive to work, or to the wilderness, we contribute our portion of residues to the land, air and water. The food we eat, and all the material we use for clothing, shelter and the equipment for daily activities, come directly and indirectly from natural resources. Our extractions and contributions represent a part of the sum total of the human effects on the global environment.

Concern about the environment and understanding of its importance to human well-being increased rapidly in Canada, and in many other countries, during the past two decades. Rapid expansion of energy use and increases in the standard of living brought incidents of severe pollution and damage to the land and water, leading in the early 1970's to outbursts of concern and confrontation, and to a degree of confusion in all sectors of society. The evidence that in some areas the quality and productivity of the environment had been and were being degraded led to fears that we would push use of our environment too far — and to the realization that it is possible to overstep the boundary of sustainable development without knowing it until it is too late. Anxiety bred a desire for reliable knowledge: how fast and to what extent were human activities causing environmental change, and how deleterious were those changes to individuals, to the economy, and to the life support capabilities of the environment?

Reporting to the public on changes in the condition of the environment and on the implications of those changes for Canadians is an essential element in the overall response to the very real concerns about the impact of our activities on the environment, as well as to the demand for reliable measurement of changes that are taking place. State of the environment reporting also serves as a multi-faceted mirror that will help us to gain a better perspective on ourselves and our land — the beauty spots as well as the scars. While the reports may record losses, they also provide us with an inventory of what we now have and a basis for measuring gains and improvements in the future. Thus they will provide a basis for planning future use and management of environmental resources. We hope that this reporting will strengthen the commitment of Canadians to sustainable development — an approach to extraction of resources and to other uses of the environment based on the belief that drawing current benefits from the environment should not result in degradation of environmental quality for future generations.

This first report on the state of the Canadian environment is both a major achievement and a starting point. It has taken a great deal of dedicated effort to develop the concepts and to test their validity on a scientific and practical basis; to assemble and interpret data; and to bring the first report into print. While the report is valuable in itself, its greatest value will be demonstrated and appreciated in the future as this report and the data it contains serve as a baseline for subsequent reports and for systematic measurement of changes in the quality and character of our natural environment.

There is a widespread demand for the type of information contained in this state of the environment report. In recent years the demand has grown and spread from environmental organizations and individual Canadians to all sectors of society, including business and industry, labour research and educational institutions, and the various levels of government. While the data on which the report is based existed in the past, they were not readily accessible, and they were not related, interpreted and presented in an informative manner geared to the needs of the users of state of the environment data. In the Council's experience, through discussions with a variety of individuals and groups and in the personal experience of Council members, there is such a range and variety of needs — from generalized nation-wide data to information on specific issues or areas — that it appears most unlikely that this initial report will meet fully the needs of all users. It has the inestimable virtue, however, of being a beginning, a first edition that can be improved in the future in response to criticisms and suggestions from individuals and groups of users.

Council commends the authors, Dr. Peter Bird and Dr. David Rapport, and others who played a variety of supporting roles, for a major achievement. They faced a formidable task in capturing, between two covers, such an enormous and complex subject as a comprehensive, synthesized statement on the environment of all parts of Canada. Some of the obstacles were conceptual; others concerned the inadequacy or incompatibility of data, most of which had been collected for purposes other than assessing the state of the environment; and, finally, there were the obstacles of maintaining scientific credibility while making

---

Note: This is an extract from Canada's first national State of the Environment Report, published by Environment Canada in April 1986. The Foreword was prepared by the Canadian Environmental Advisory Council.

value judgements and of relating financial and natural resource information in different time periods and geographic regions. There were variations in the amount and quality of data available, and therefore coverage of some subjects could not be as complete and accurate as the coverage of others. These inadequacies can only be overcome as more complete, more relevant, and better co-ordinated data are collected for future editions. The processes for collecting, interpreting and presenting the data also need to be examined to ensure that they are effective, avoid duplication, and produce accurate, representative and useful information.

The document reports on the basis of fifteen terrestrial ecozones and four aquatic ecosystems. Given the vastness and diversity of Canada, this is a logical but innovative approach. Although, at times, political boundaries had to prevail, wherever the data permit they are assembled and compared on an ecozone basis. This approach allows characteristics of the environment to be compared within ecosystems over time and between one ecozone and another at any one time. It also makes possible, for the first time, an examination of an ecosystem based not on a general description and subjective interpretation, but on quantitative data of physical, biological and dynamic response characteristics. Thus, the extent and seriousness of potential or actual environmental change, or the amount and condition of a specific natural resource and its relation to other resources, may be identified in a way not previously possible.

The Canadian Environmental Advisory Council was not directly responsible for preparation of the report, but, over the years, it has drawn attention to the need for systematic collection and dissemination of information on the state of the environment. Council gave support first to pioneering work on environmental indices and, subsequently, to development of concepts for state of the environment reporting. Members reviewed successive proposals for this report and, more recently, draft sections of the report itself. The importance that Council attaches to this activity is indicated by the following statement, which was part of a recent commentary by Council on priorities for Environment Canada "... public reporting on a regular basis regarding the state of the environment so that the private sector, other departments and governments, organizations and institutions, and the general public are aware of changes and trends in the condition of their environment. A regular state of the environment report should be institutionalized as a required output of the department."

The environment is the foundation on which we base all economic and social activity — in fact, it is the base of life itself. In Council's view, systematic, comprehensive, regular reporting on the state of the environment is no less indispensable to the country than a statement of national accounts or the cost of living index; it is as essential to individual Canadians as a bank balance statement or a regular medical examination. All provide a basis for assessing our condition as a nation and as individuals, and for planning our future.

ANNEX G

EXAMINING ENVIRONMENT-ECONOMY LINKAGES

FOREWORD

The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) has been interested in the linkages between the environment and the economy for some time. Intuitively we have felt that environmental planning and management are cost-effective and fundamental to a sustainable economic future for Canada. This report reflects an effort by Council to be more specific, to begin to document the linkages, to take a preliminary look at current literature in the field, and to develop useful methods for understanding environment-economy relationships. Without this understanding, Canadians will continue to make both economic and environmental decisions without appreciating how important they are to each other. The natural environment is, after all, the support system for all forms of human activity.

This paper proposes a way to describe and measure the relationship between Canada's economy and the natural environment. Certainly, history has taught us that some forms of economic activity can harm the environment. Fortunately, there is now a growing understanding that many steps taken to protect the environment can generate economic benefits and, moreover, that sustainable economic performance depends on protecting the environment. In other words, rather than being diametrically opposed, economic performance and environmental quality are different sides of the same coin. In addition, Canadians value their environment for cultural, aesthetic and spiritual reasons. In many cases, these values in themselves provide all the justification that is needed for intensive protection of the environment.

Although Council has focused on economic factors in this study, it does not signify that less importance should be attached to other environmental values. Nevertheless, from an economic standpoint, it is Canada's environment that provides the raw materials to drive the economic system. Ironically, it is also the environment that serves as the recipient of unwanted by-products from the economic system it feeds.

Many of our natural resources are commonly described as "renewable". But they are renewable only *if* carefully managed to ensure sustainable use. For those that are non-renewable, we have a special obligation to ensure their use is environmentally sound. In short, it is becoming clear that the durability of our society may well depend on the degree to which we apply a conservation or environmental ethic to the economic system.

This study of linkages between the environment and the economy involved carrying out a preliminary review of current relevant literature, identifying different theoretical perspectives, reviewing methodologies and analytical approaches, and searching selected databases to determine the availability and quality of data pertinent to a few sample linkages.

The research revealed that environment-economy relationships are extremely complex and, at present imperfectly understood and described. It also revealed that sharp differences of opinion exist among theoretical economists concerning the interactions and dependencies between economic activity, human welfare and the natural environment. However, the diversity of views on the subject should not, in our opinion, deter further examination of the relationships. Nor should it distract us from encouraging greater understanding and awareness of the intimate relationship among economic performance, environmental quality, and the quality of human society. Finally, we should not await some far-off day when all differences of opinion have been resolved and mountains of specific data generated before we incorporate into policy-making some understanding of environment-economy relationships.

Council views this study not as an end in itself, but rather as a starting point: a starting point for Council in its examination of specific linkages and the related cost or value. However, most importantly, the study is a possible starting point for other institutions, groups, and organizations undertaking the in-depth examination of environment-economy linkages.

In the final chapter of this report a number of recommendations for future action are presented, along with a summary list of research that should be carried out. Council does not suggest that all studies in the field must follow the broad holistic approach recommended in Chapter 3. For example, in some instances, narrowly-focused studies may be more cost-effective. However, such studies must implicitly or explicitly recognize the limitations imposed by a less holistic framework.

Council is convinced that further research on environment-economy linkages is needed to ensure that Canadian policy makers and others making decisions and formulating action plans, have a better understanding of the interactions that occur between the economy and the natural environment. The need for further research is urgent. Over the long-term, our socio-economic system reacts totally with, and is totally dependent on the natural environment.

Note: This is an extract from a report published by the Council in 1986. The full report is available on request.

FREER TRADE AND THE ENVIRONMENT

EXECUTIVE SUMMARY

The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) met in January 1986 to discuss the emerging environmental issues associated with the planned bilateral freer trade talks with the United States and the next round of multilateral trade negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). The Council's interest in both rounds of trade negotiations grows from the fact that economic performance and environmental quality are closely linked, and the realization that the natural environment is the base upon which all economies are built.

Differences in national value systems was noted as one of the key underlying factors in trade negotiations. They are reflected in different approaches to stewardship of environmental quality, and if not understood, the differences can be a disrupting influence on trade negotiations.

CEAC's preliminary discussions were wide ranging, but concluded that at least three principles relating to the environment should remain inviolate in trade talks:

1. Canada's ability to *manage* renewable and non-renewable resource use;

2. Canada's ability to *control* pollution and waste disposal; and

3. Canada's ability to *protect* natural ecosystems.

The above principles are not unique to the Canadian experience, but are of universal application. Their implementation should be beneficial to all countries.

Six major direct effects of freer trade on environmental protection and resource management in Canada have been identified. The three principles stated above apply to each of the effects either singly or in combination. CEAC concludes that none of the potential effects are inevitable and all are controllable. The direct effects include:

1. necessary environmental regulation and enforcement, subsidies and tax incentives, may be regarded as non-tariff barriers;

2. opportunities to develop uniform standards, testing and approvals;

3. pressures to reduce costs by lowering environmental requirements in the absence of uniform standards;

4. foreclosure of options to sustain renewable resources in perpetuity;

5. a possible diminution of corporate citizenship; and

6. the potential for water export discussions prior to the development of a National Water Policy.

A number of follow-up activities have been suggested by CEAC as an initial list of necessary actions. These include: a need for public consultation and education on the environmental implications of freer trade negotiations; the requirement for comparative data on environmental standards and regulations in Canada, the United States, and ideally the European Economic Community and NATO; creation of an expanded set of environmental principles for use as a guide by the negotiating teams; the provision to Canadian negotiators of a list of environmental non-negotiables; a commitment by the federal government to discuss the environmental aspects of freer trade with the Canadian Council of Resource and Environment Ministers; and discussion of the topic, initiated by CEAC, at the 1986 Assembly of Environment Councils of Canada.

Mr. Tom Beck, Chairman of CEAC, commented at the conclusion of the preliminary review that there is a rapidly growing interest in the environmental effects of freer trade, and as a result there is an immediate need for study and research to ensure informed public opinion.

Note: This is an extract from a report published by the Council in May 1986. The full report is available on request.

Conseil consultatif canadien de l'environnement
Canadian Environmental Advisory Council

1985–1986
1986–1987

Conseil
consultatif
canadien
de l'environnement

Revue des activités

Canada

Conseil

consultatif

canadien

de l'environnement

Les demandes de renseignements au sujet des travaux du Conseil doivent être adressées au :

Secrétaire exécutif
Conseil consultatif canadien de l'environnement
a/s Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990
N° de cat. EN 91-1987F
ISBN 0-662-95963-9

This report is also available in English

CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) est un organisme composé d'un groupe de Canadiens versés et actifs dans le domaine de l'environnement. Il agit comme un « conseil privé » auprès du ministre de l'Environnement, et constitue ainsi une source de conseils autres que ceux du ministère de l'Environnement (Environnement Canada), des organismes fédéraux et de divers groupes d'intérêts particuliers. En conséquence, le rôle du Conseil à l'égard du public, comme la publication de rapports, est relégué au second plan, car sa fonction première est de conseiller le ministre de l'Environnement.

Canadian Environmental Advisory Council **Conseil consultatif canadien de l'environnement**

Ottawa, Canada
K1A 0H3

Ministre de l'Environnement
Ottawa, Canada

Monsieur le Ministre,

Au terme de près d'une décennie de services à vous et à cinq de vos prédécesseurs, le moment me semble approprié de réfléchir sur le cours des événements de cette période qui touchent l'environnement.

Du point de vue de l'environnement, « nous avons connu le meilleur et le pire... ».

Le meilleur, c'est surtout que l'intérêt et les préoccupations de la population canadienne n'ont cessé de s'intensifier dans le domaine de l'environnement. La volonté d'agir - de protéger l'environnement - s'en est trouvée renforcée.

Le pire moment s'explique peut-être par le fait que notre appareil politique et bureaucratique ne s'est pas montré à la hauteur. Il faut toutefois nuancer cette critique en signalant que pendant la décennie, nous avons seulement commencé à comprendre la complexité des problèmes environnementaux avec lesquels nous sommes aux prises.

Pendant toute la décennie, une bonne partie des progrès réalisés pour résoudre les problèmes environnementaux s'est limitée, à vrai dire, à des actions de « réaction et correction ». Heureusement, on s'aperçoit de plus en plus qu'il est nécessaire de comprendre l'environnement, de prévoir les effets nuisibles des interventions humaines et d'éviter de créer des problèmes. La présente Revue des activités illustre l'évolution de l'orientation, portant d'abord sur l'examen de la politique d'application et des répercussions du libre-échange sur l'environnement pour ensuite passer à l'analyse des liens entre l'environnement et l'économie.

Nous avons tout lieu, à mon avis, de nous montrer optimistes. En voici les principales raisons : amélioration de la législation en matière d'environnement, prise de conscience de plus en plus forte de l'environnement de la part de l'industrie, intérêt soutenu et grandissant des médias pour l'environnement, ainsi que, plus particulièrement, vigilance accrue d'un groupe relativement restreint de Canadiens, qui portent le nom d'« environnementalistes », qui n'a cessé d'exercer des pressions.

J'estime que vous appartenez, de même que vos prédécesseurs, à cette catégorie. Chacun des ministres au service desquels j'ai travaillé s'est montré, à sa propre façon, soucieux de conserver l'environnement et s'est engagé à l'améliorer au profit des générations futures de Canadiens.

Je profite de cette lettre pour vous remercier, ainsi que les autres ministres pour qui j'ai travaillé, de votre appui et de votre encouragement. Je tiens également à signaler le soutien et le dévouement des membres et du personnel du Conseil qui ont contribué à rendre mes années au Conseil à la fois intéressantes et enrichissantes.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le président,

Tom Beck

Tom Beck

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

ACTIVITÉS DU CONSEIL

Membres 1
Réunions 1
Publications 2
Secrétariat 2

ÉTUDES ET RÉTROSPECTIVES DU CONSEIL

Substances toxiques 3
Groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes 3
Gestion de la recherche scientifique 4
Politique d'application de la législation 4
Avant-projet de loi sur la protection de l'environnement 5
Rapport sur l'état de l'environnement 5
Liens entre l'environnement et l'économie 5
Conséquences du libre-échange sur l'environnement 6
Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) 6
Parcs nationaux 7
Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux 7
Rôle futur du Conseil et ses besoins en ressources 7
Autres activités 8

ASSEMBLÉES DES CONSEILS DE L'ENVIRONNEMENT DU CANADA

Assemblée de 1985 10
Assemblée de 1986 10

ANNEXES

A Membres du Conseil consultatif canadien de l'environnement 12
B Liste des publications 13
C Éthique et environnement 15
D Regard vers l'an 2005 — Questions d'actualité et tendances 17
E Examen de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement — Aperçu général 22
F Rapport sur l'état de l'environnement au Canada — Avant-propos 24
G Étude des liens entre l'environnement et l'économie — Avant-propos 26
H Le libre-échange et l'environnement — Résumé 28

ACTIVITÉS DU CONSEIL

Membres

Au cours de la période visée par notre rapport, soit du 1er avril 1986 au 31 mars 1987, le nombre des membres du Conseil a varié de huit à dix, ce qui est bien en deçà du chiffre maximum de seize prévu dans le mandat du Conseil. Ce petit nombre s'explique par divers facteurs, tels que les restrictions budgétaires et la nécessité de retarder la nomination de nouveaux membres en attendant que des décisions soient prises concernant le rôle futur du Conseil. Malgré le nombre restreint de membres, le Conseil a fait en sorte que sa composition demeure représentative de toutes les régions du pays, de différents secteurs de la société et de diverses disciplines du domaine de l'environnement.

La fin de la période visée par ce rapport coïncide également avec la fin des neuf années que le président du Conseil, M. Tim Beck, a consacrées à l'organisme. Il fut d'abord nommé au Conseil en 1978 et devint vice-président avant d'occuper la présidence au cours des cinq dernières années. À la demande du ministre de l'Environnement qui voulait ainsi souligner son importante contribution, M. Beck continuera de siéger au Conseil à titre de président émérite.

Deux nouveaux vice-présidents ont été nommés en janvier 1986 afin de combler deux postes laissés vacants pendant plus d'un an. Il s'agit de Dr Shirley A.M. Conover, d'Halifax et de Dr J. Stan Rowe, de Saskatoon, qui étaient tous deux d'anciens membres du Conseil.

Voici la liste des membres dont le mandat a pris fin au cours de 1985–1986 et de 1986–1987 :

M. B.A. Hubert, Président, Boreal Ecology Services Ltd., Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest);
M. Monte Hummel, Directeur exécutif, Fonds mondial pour la nature (Canada), Toronto (Ontario);
Mme L.B. Lepage, Fédération des associations pour la protection de l'environnement des lacs (FAPEL), Montréal (Québec);
Dr D. Mackay, Professeur, Université de Toronto, Toronto (Ontario).

Les personnes suivantes ont été nommées membres du Conseil au cours de la période :

M. M. Coolican, Directeur, Public Affairs International, Halifax (Nouvelle-Écosse);

Dr Robert J.D. Page, Professeur, Université Trent, Peterborough (Ontario);
Mme Diane Griffin, Directeur exécutif, Island Nature Trust, Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard).

On trouvera à l'annexe A la composition du Conseil à la fin de l'année 1986–1987.

Réunions

Au cours de l'exercice 1985–1986, le Conseil a apporté une importante modification à ses activités en instaurant des ateliers prévoyant la participation de ses anciens membres. Le Conseil était convaincu depuis quelque temps que ses anciens membres étaient en mesure d'apporter une importante contribution aux débats sur les sujets d'actualité. Ils ont donc été invités à participer à deux des trois ateliers, soit celui concernant les travaux du Groupe de travail Nielsen sur l'examen des programmes et celui concernant les conséquences du libre-échange sur l'environnement. Cette initiative a porté fruit et le Conseil a décidé d'avoir recours désormais à cette formule de façon plus systématique.

Il y a eu six réunions plénières du Conseil au cours de 1985–1986, dont une réunion à Québec qui a précédé l'Assemblée des Conseils de l'environnement du Canada de 1985; cette dernière mettait en présence les conseils fédéral et provinciaux. Il y a eu seulement trois réunions officielles du Comité de direction durant l'année, mais le Conseil s'est réuni de façon informelle avant les deux ateliers. Cet espacement des réunions du Comité de direction a été causé par les retards dans la nomination des vice-présidents.

Le calendrier des réunions a été fort chargé au cours de 1986–1987, reflétant ainsi une augmentation des activités du Conseil. Il y a eu six réunions plénières du Conseil, dont trois à Ottawa. La réunion d'avril s'est tenue à Toronto et a permis de visiter les décharges de produits chimiques toxiques dans la région des chutes du Niagara. En août, le Conseil s'est réuni à Charlottetown et il a pu s'entretenir avec le Ministre durant une journée complète. La réunion de septembre s'est déroulée à Edmonton avant l'Assemblée des Conseils de l'environnement du Canada de 1986.

Le Conseil a tenu un atelier de première importance au cours de l'année afin d'étudier l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement. Il a de nouveau bénéficié des connaissances et de l'expérience de ses « anciens », de même que de celles de ses membres actifs.

Le Comité de direction s'est réuni à sept reprises durant l'exercice 1986–1987. Le Comité et les membres ont continué de faire appel à la formule des conférences téléphoniques afin d'augmenter la fréquence des échanges.

Publications

Le rôle principal du Conseil est de conseiller le Ministre, verbalement ou par écrit. Une petite partie seulement de ses activités donne lieu à la publication de rapports. En règle générale, ceux-ci traitent de grandes questions d'actualité ou de préoccupations de fond, et visent à informer et à éduquer.

À cause d'un manque de ressources, le Conseil a accusé un retard dans la publication de ses rapports, mais qui a pu être rattrapé avant la fin de l'exercice 1985–1986. Cependant, en raison de l'augmentation de ses activités et de la priorité accordée aux rapports sur les questions d'actualité, le Conseil n'a pas été en mesure de publier ses Revues des activités dans les délais habituels.

Voici la liste des six rapports publiés par le Conseil durant cette période de deux ans :

— ***Étude des liens entre l'environnement et l'économie***, par R.A. Knowles
Il s'agit du rapport d'une étude commandée par le Conseil dans le but d'explorer et de documenter la relation qui existe entre la qualité de l'environnement et l'activité économique.

— ***Le libre-échange et l'environnement***
Ce document fait état des conclusions d'un atelier tenu en janvier 1986, de même que des discussions qui l'ont suivi au sein du Conseil.

— ***Application par Environnement Canada de la réglementation relevant de son Ministère***, par le D^r^ Lorne Giroux
Rédigée par le D^r^ Lorne Giroux, en collaboration avec d'autres membres du Conseil, cette étude est une analyse préliminaire de la réglementation du Ministère et de son application. Découlant d'une requête du Ministre, l'étude a été réalisée en juin 1985 et publiée en janvier 1987 comme ouvrage de référence pour la discussion de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement.

— ***Examen de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement***
À la demande du Ministre, le Conseil a entrepris l'examen de l'avant-projet de loi. Les commentaires sont le fruit d'un atelier et des discussions qui l'ont suivi au sein du Conseil. L'ouvrage inclut les documents de travail rédigés pour l'atelier.

— ***Revue des activités*** 1983–1984

— ***Revue des activités*** 1984–1985

Le lecteur trouvera à l'annexe B la liste intégrale des textes publiés par le Conseil jusqu'à ce jour.

Secrétariat

Le personnel du Secrétariat se limite toujours à deux employés permanents malgré le fait que des études de gestion aient suggéré d'en augmenter l'effectif. Le Secrétariat s'est efforcé de fournir un soutien efficace aux membres du Conseil en organisant les réunions et les ateliers, en effectuant des recherches et en rassemblant des données sur les sujets que le Conseil a choisi d'étudier. Le Secrétariat a également assuré la rédaction des rapports, la gestion des contrats et diverses tâches administratives.

L'organisation des quatre ateliers a sensiblement augmenté la charge de travail du personnel malgré le recours à des marchés de service. À ce travail s'est ajoutée la rédaction des six rapports énumérés ci-haut de même que l'aide apportée au Conseil de l'environnement du Québec à l'établissement d'un rapport sur la Neuvième assemblée des Conseils de l'environnement du Canada.

ÉTUDES ET RÉTROSPECTIVES DU CONSEIL

Le Conseil s'est occupé de plusieurs activités au cours de la période de vingt-quatre mois comprise entre le 1er avril 1985 et le 31 mars 1987. Certaines ont été entreprises à la demande du Ministre, tandis que d'autres sont des initiatives du Conseil. Le lecteur trouvera dans cette section le résumé des activités qui ont eu une importance particulière ou qui ont exigé beaucoup d'énergie de la part du Conseil. Les activités qui étaient de moindre importance ou auxquelles le Conseil a consacré moins de temps sont décrites brièvement sous la rubrique « Autres activités ». On a laissé de côté certaines questions qui, même si elles faisaient partie du programme du Conseil, n'ont pas exigé une intervention particulière.

Même si les activités décrites ci-après portent un titre spécifique, il ne faut pas en conclure que le Conseil les a considérées isolément. Nous avons fait état de leur complémentarité à quelques reprises, ce qui met en relief l'un de nos principes directeurs, à savoir l'adoption d'une approche indépendante et multidisciplinaire de toutes les questions environnementales.

Substances toxiques

Le grave danger que représentent les substances toxiques pour l'environnement et la santé a été l'une des grandes préoccupations du Conseil durant ces deux années. Précédemment, le Conseil s'était penché sur certains aspects du problème, notamment la lutte contre les pesticides et le plomb dans l'essence. Les études de 1985–1986 et de 1986–1987 ont porté essentiellement sur l'élimination des substances chimiques toxiques des décharges et sur la gestion de l'utilisation et de l'élimination de tous les polluants toxiques.

À la demande du Ministre, le Conseil a entrepris une première étude visant à élaborer une méthode d'élimination des substances toxiques des décharges. Le Conseil a préconisé un projet pilote, destiné à concentrer les efforts dans un seul secteur géographique (un bassin de rivière ou un écosystème) afin de mettre au point et de perfectionner des techniques et des pratiques institutionnelles aptes à éliminer les dangers que pose la pollution chimique et à prévenir les rejets dans l'environnement. L'élimination des déchets toxiques et l'assainissement des décharges exigent un effort concerté de la part de l'industrie, des organismes provinciaux, des municipalités, des groupes d'intérêt, des fondations, des syndicats, des établissements d'enseignement et des organismes fédéraux.

En avril 1986, le Conseil a consacré une journée entière à une tournée de la région du Niagara. Cette visite a permis au Conseil de mieux saisir la dimension du problème, ce qui d'ailleurs a augmenté ses inquiétudes. Durant la tournée, les membres du Conseil ont entendu les points de vue de fonctionnaires régionaux de l'environnement, d'environnementalistes locaux et d'étudiants de l'Institute of Environmental Studies de l'Université de Toronto. Les membres ont visité quatre décharges de polluants chimiques, y compris le canal Love et ses résidences laissées à l'abandon le long de l'ancienne décharge de déchets toxiques. Ils ont également constaté l'écoulement dans la rivière Niagara de produits chimiques provenant de la paroi rocheuse de la gorge du Niagara. Le Conseil a exprimé sa profonde inquiétude devant la possibilité qu'un tremblement de terre ou un glissement de terrain libère des tonnes de substances chimiques toxiques des lieux d'enfouissement. Pareil incident serait l'équivalent canadien de Tchernobyl, en somme un désastre écologique de longue durée et lourd de conséquences nationales et internationales pour la santé des Canadiens et pour les bassins des Grands lacs situés en aval, le fleuve Saint-Laurent, le golfe et l'océan. Le Conseil a plaidé en faveur d'une action immédiate afin de renforcer les travaux scientifiques, d'accélérer la recherche portant sur l'immobilisation, l'extraction et la destruction des déchets, de lancer des projets pilotes de décontamination à petite échelle et d'élaborer un plan d'intervention en cas de déversement massif.

La tournée des lieux d'enfouissement a créé une forte impression chez les membres du Conseil, ainsi que le démontre le document de l'annexe C. Son auteur est membre du Conseil et le fait d'avoir entrepris la tournée des décharges n'a certes pas été étranger à sa décision de rédiger le document. Il y plaide en faveur d'un comportement à l'égard de l'environnement qui soit axé sur des règles d'éthique si l'on veut éviter la destruction du milieu vital.

Au cours de la période, le Conseil a complété ses interventions au sujet des substances toxiques en faisant l'examen de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement. Cet examen traitait en profondeur la question des substances toxiques. Le lecteur trouvera les multiples recommandations du Conseil à ce sujet dans le document intitulé *Examen de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement*. L'aperçu général du document en question figure à l'annexe E du présent rapport.

Groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes

Le Groupe d'étude d'auto-évaluation du ministère de l'Environnement qui a procédé à l'examen des programmes du ministère de l'Environnement comptait parmi les dix-neuf groupes d'étude créés sous l'égide du Groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes ou Groupe de travail Nielsen. À la mi-avril 1986, le président du Groupe d'étude a exposé ses activités au Conseil et lui a demandé son avis. À cause de l'horaire chargé du Groupe d'étude, le Conseil n'a eu qu'un délai de deux semaines pour préparer sa présentation.

Le Conseil a organisé un atelier d'une journée à Toronto le 30 avril, et ce fut la première fois que d'anciens membres du Conseil

étaient invités à participer à ses activités. Le rapport du Conseil a été présenté deux jours plus tard, dans les délais.

L'énoncé du Conseil portait sur les attitudes du public, l'évolution de l'opinion à l'égard de l'environnement, les liens entre l'économie et l'environnement, le rôle du gouvernement fédéral, le mandat d'Environnement Canada, les dossiers de l'avenir et le fonctionnement d'Environnement Canada. Un exemplaire du rapport est présenté à l'annexe D.

Les membres du Conseil ont ensuite étudié neuf des dix-neuf rapports publiés par le Groupe de travail Nielsen et ont conseillé le Ministre au sujet des recommandations visant à améliorer l'exécution des programmes. Le Conseil s'est attardé tout particulièrement sur une recommandation proposant d'élargir le rôle de notre organisme et d'augmenter ses ressources de façon substantielle. Un rapport subséquent, intitulé *Examen stratégique de la qualité de l'environnement*, n'a pas présenté de recommandations précises à l'égard du CCCE, mais a suggéré la création d'un conseil national de l'environnement indépendant qui serait chargé de la gestion des données en matière d'environnement et de l'établissement de rapports sur l'état de l'environnement.

Gestion de la recherche scientifique

Depuis sa création en 1972, le Conseil n'a pas cessé de s'intéresser au plus haut point à la science de l'environnement. Ses préoccupations ont été particulièrement vives à la fin de 1984 et au début de 1985 lorsque la capacité scientifique d'Environnement Canada, notamment celle du Service canadien de la faune, a été réduite.

En mai 1985, le Conseil a déclaré au Groupe de travail Nielsen que les activités scientifiques devaient constituer l'une des trois grandes priorités du Ministère. Voici un extrait de l'énoncé du Conseil :

> *Il importe de redéfinir et de renforcer les activités scientifiques du Ministère car celles-ci fournissent les connaissances et les compétences nécessaires pour s'attaquer aux grands problèmes de l'environnement tels que les produits chimiques toxiques et les pluies acides...*
>
> (Traduction libre)

Dans ses commentaires au Ministre et aux hauts fonctionnaires, le Conseil a souligné qu'il serait difficile de donner suite aux deux grandes priorités du Ministère sans l'apport d'un programme de recherche adéquat et que « le programme de recherche fournit les connaissances qui sont à la base de toute intervention visant à protéger, améliorer ou gérer la qualité de l'environnement ».

Le Conseil a attiré l'attention sur un énoncé de l'Enquête portant sur la politique fédérale relative aux eaux où on constatait avec inquiétude « que la recherche sur la qualité de l'eau n'est plus considérée comme un domaine important en soi, qu'elle a été reléguée au rang d'un service de soutien technique, ce qui entraîne l'effritement de la base scientifique ».

Les opinions émises par le Conseil lors de ces discussions ont porté sur des sujets spécifiques, tels que : la nécessité d'une étude indépendante sur le rôle des sciences de l'environnement au sein du ministère de l'Environnement et à l'échelle du pays; les réductions d'effectifs dans le secteur de la recherche au ministère de l'Environnement, ce qui a créé un déséquilibre par rapport à l'administration et bloqué l'arrivée de jeunes scientifiques; l'insuffisance des subventions du ministère de l'Environnement aux universités pour la recherche environnementale, ce qui a eu pour effet de diminuer les liens et la collaboration entre les deux groupes de chercheurs; enfin, l'effritement de la capacité scientifique d'Environnement Canada, qui risque de nuire à la réputation de ce ministère auprès des gouvernements provinciaux, de l'industrie et du public.

Politique d'application de la législation

Le Conseil est préoccupé depuis plusieurs années par l'application sporadique des lois et règlements fédéraux qui visent la protection de l'environnement. À la suite d'une rencontre avec le Ministre à la fin de 1984, le Conseil a entrepris à sa demande un examen préliminaire de la politique et des pratiques d'application afin d'en préciser les faiblesses.

L'examen a été réalisé au début de 1985 et transmis au Ministre. Même s'il s'agissait seulement d'une évaluation préliminaire, le Conseil a néanmoins cerné certaines lacunes dans les activités d'Environnement Canada en matière d'application de la réglementation, jugées « incohérentes, non uniformes et insuffisantes ». Le Conseil a de plus suggéré que l'on procède le plus rapidement possible à une étude exhaustive de la politique d'application. Par ailleurs, il s'est dit d'avis qu'il ne fallait pas s'en remettre uniquement à une application sévère de la réglementation, mais que le fait de ne pas faire observer les règlements ou de le faire d'une manière non uniforme contribuait à semer le doute et l'incertitude chez les personnes visées par la réglementation ainsi qu'à miner la crédibilité du Ministère.

Au cours de l'année suivante, le Conseil a rencontré le Ministre et ses hauts fonctionnaires à plusieurs reprises. Les discussions ont fini par porter sur l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement et sur la « politique d'application » proposée.

Le Conseil a publié, à titre d'ouvrage de référence au sujet de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement, un document intitulé *Application par Environnement Canada de la réglementation relevant de son Ministère* en janvier 1987.

Avant-projet de loi sur la protection de l'environnement

Peu de temps après avoir complété ses travaux sur l'application de la réglementation, le Conseil a commencé l'étude de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement à la fin de l'exercice 1986–1987. Au départ, le Ministre avait proposé au Conseil d'entreprendre un vaste projet de consultation du public au sujet de la loi. Le Conseil a dressé un plan détaillé de ce projet, mais il a dû y renoncer parce qu'il ne pouvait pas obtenir les fonds nécessaires pour le réaliser tout en poursuivant son travail.

L'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement a été déposé à la Chambre des communes pour étude le 18 décembre 1986. Au début de janvier, le Conseil a reçu des fonds provisoires destinés à lui permettre de poursuivre ses activités jusqu'à la fin de l'exercice 1986–1987. Le Conseil a donc pu reprendre son travail et il a commandé des études juridiques et scientifiques de l'avant-projet de loi, en plus d'organiser un atelier afin d'examiner l'avant-projet. Sept membres actifs du Conseil et neuf « anciens » ont participé à l'atelier qui s'est tenu à Toronto du 10 au 12 février 1987. Le Conseil a complété ses travaux et remis son rapport un mois plus tard, ce qui a permis de l'utiliser comme document de référence à l'occasion de la réunion nationale de consultation organisée par Environnement Canada du 22 au 24 mars.

Dans son examen, le Conseil a proposé plus de 50 modifications à l'avant-projet de loi. On en retrouve le détail dans le document du Conseil intitulé *Examen de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement*. L'« Aperçu général » de ce document, repris à l'annexe E, présente certaines des principales conclusions du rapport, à savoir :

— renforcer l'autorité du Ministre, en particulier à l'égard des autres ministères;

— consacrer par une loi le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE);

— adopter immédiatement une réglementation concernant les produits chimiques toxiques, afin de corriger les faiblesses de la *Loi sur les contaminants de l'environnement*;

— augmenter les ressources, en particulier le nombre de chimistes et d'écotoxicologues professionnels, afin de faciliter l'application de la Loi;

— accroître la participation du public de manière à permettre à tous les secteurs de la société de contribuer au processus de réglementation sur un même pied d'égalité.

Rapport sur l'état de l'environnement

L'établissement d'un bilan de l'environnement au Canada a toujours fait partie des objectifs à long terme du Conseil. Depuis dix ans, le Conseil a consacré beaucoup d'énergie à cette question sous forme de discussions et d'analyses. Il a en outre parrainé plusieurs initiatives et publié plusieurs études sur des sujets précis ayant pour titre « Rapport sur l'état de l'environnement ».

Au début de l'exercice 1985–1986, le Conseil a souligné l'importance d'établir un bilan de l'environnement. Dans sa présentation au Groupe de travail Nielsen, il a avancé que l'établissement d'un tel bilan devait devenir l'une des trois principales activités de la mission d'Environnement Canada. Le Conseil s'est exprimé ainsi :

> *(...) des rapports publics à intervalles réguliers sur l'état de l'environnement de manière que le secteur privé, les autres ministères et administrations publiques, les organismes et les établissements, ainsi que le grand public puissent prendre conscience des modifications et des tendances de l'état de leur environnement. Il conviendrait d'institutionnaliser et d'exiger du Ministère un rapport régulier sur l'état de l'environnement.* (Traduction libre)

Le premier rapport sur l'état de l'environnement au Canada a été réalisé par le ministère de l'Environnement à la fin de l'exercice 1985–1986. Durant cette année, les membres du Conseil ont collaboré étroitement avec les auteurs et l'équipe de production du rapport, en faisant la révision et la critique de certaines sections du document. Le Conseil a en outre rédigé son avant-propos, qui est reproduit à l'annexe F.

Après la mise en circulation de cette première version du rapport sur l'état de l'environnement en mai 1986, le Conseil a revu les plans de suivi et a tenu des discussions informelles avec les conseils provinciaux afin de les inviter à participer à la collecte des données sur l'état de l'environnement pour les rapports subséquents. Une proposition appuyant l'établissement d'un bilan de l'environnement a été adoptée par l'Assemblée des Conseils de l'environnement en 1986. Dans la proposition, on exhortait « les divers paliers de gouvernement, l'entreprise et les particuliers à collaborer en vue de constituer une base de données plus étendue et plus perfectionnée qui servirait à la préparation des rapports futurs sur l'état de l'environnement au Canada ».

Liens entre l'environnement et l'économie

Dès 1982, le Conseil avait reconnu que les liens entre l'environnement et l'économie devaient être une question prioritaire. Le Conseil craignait en effet que les problèmes économiques incitent les autorités à employer des solutions à court terme sans tenir compte des impératifs environnementaux, risquant par là de nuire à long terme à la qualité de l'environnement et de compromettre l'avenir économique du pays. Cette question demeure toujours une priorité du Conseil. Il s'y est penché à maintes reprises depuis 1982 en organisant, entre autres activités, des ateliers et des conférences et en soumettant un mémoire à la Commission Macdonald (Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada).

En 1984–1985, le Conseil a commandé une étude sur les liens entre l'environnement et l'économie afin de mieux comprendre les facteurs d'interdépendance entre la qualité de l'environnement et l'essor économique. Le rapport de l'étude, qui s'intitule *Étude des liens entre l'environnement et l'économie* a été révisé en 1985–1986 et publié à la fin de l'exercice. Son avant-propos est reproduit à l'annexe G.

Bien que l'étude ne comporte pas de nouvelles recherches, elle reflète l'intention du Conseil de décrire en un seul document un certain nombre de grands courants de pensée au sujet des liens entre l'environnement et l'économie. Nous espérions que cette publication inciterait d'autres agences et organismes à approfondir les recherches. Tout en reconnaissant la diversité des points de vue au sujet des liens entre l'environnement et l'économie, le Conseil a soutenu qu'il ne fallait pas attendre d'avoir aplani toutes les divergences ni d'avoir accumulé une montagne de données avant de tenir compte, dans la prise de décision, de l'interdépendance entre l'environnement et l'économie, si imparfaite encore que soit la compréhension de ce phénomène.

Les efforts que le Conseil a consacrés à cette étude l'ont bien préparé à participer aux travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Notre organisme a distribué des exemplaires de son rapport final qui fut utilisé comme document de référence lors des assises de la Commission. Les membres du Conseil ont aussi participé au colloque sur l'environnement en décembre 1985 organisé par le Conseil économique du Canada.

Conséquences du libre-échange sur l'environnement

Dès les premiers pourparlers entre le Canada et les États-Unis concernant la libéralisation des échanges entre les deux pays, le Conseil s'est préoccupé des répercussions possibles au plan de l'environnement. Il s'était déjà intéressé à cette question par ses études sur les rapports étroits entre le rendement économique et la qualité de l'environnement. Ayant constaté qu'aucun autre organisme ne se préoccupait de cet aspect de la question, le Conseil a décidé d'entreprendre une étude préliminaire au moyen d'un atelier qui s'est déroulé à Toronto en janvier 1986 et auquel participaient les membres actifs et les « anciens » du Conseil. Avant de commencer les discussions, les membres ont assisté à des séances d'information organisées par les représentants du Commerce extérieur et ont étudié le document de travail.

Puisqu'à cette date allaient bientôt débuter les nouvelles négociations commerciales multilatérales en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le Conseil a décidé, à la suite de ce premier atelier, de se pencher sur tout le domaine des traités commerciaux.

Les conclusions de l'étude préliminaire du Conseil ont été publiées dans un document intitulé *Le libre-échange et l'environnement*, qui a été rendu public en juin 1986. Le résumé de cette étude est présenté à l'annexe H.

Le Conseil a retenu trois principes qu'il convient de respecter dans les négociations commerciales en général; il a en même temps retenu six conséquences directes importantes pouvant nuire à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources au Canada. Le Conseil a en outre proposé que l'on donne suite au rapport en adoptant certaines mesures, telles que la consultation du public et la mise en œuvre de mécanismes qui favoriseraient la compréhension de la dimension écologique des accords commerciaux.

Comme nous l'avons indiqué ailleurs dans notre document, le sujet du libre-échange et de l'environnement a été par la suite discuté à l'occasion de l'Assemblée des Conseils de l'environnement du Canada en 1986. Plusieurs autres groupes au Canada et aux États-Unis ont abordé cette question dans le cadre de divers ateliers. Pour sa part, n'ayant pas les ressources nécessaires, le Conseil n'a pas été en mesure d'entreprendre d'autres démarches dans ce domaine.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED)

Ainsi que nous l'avons noté sous la rubrique « Liens entre l'environnement et l'économie », le Conseil avait déjà cherché à mieux comprendre et promouvoir la notion des rapports entre la qualité de l'environnement et le progrès économique. C'est pourquoi il a accueilli favorablement la création de la CMED, ou Commission Brundtland, dont le mandat était d'accroître la compréhension et la reconnaissance, à l'échelle du globe, des liens fondamentaux entre l'environnement et l'économie. La Commission avait été instituée comme organisme autonome par les Nations unies en 1983.

En décembre 1985, le secrétaire général de la Commission a reçu les membres du Conseil et les a renseignés sur les travaux de l'organisme. De son côté, le Conseil a communiqué à la Commission l'expérience et les connaissances qu'il avait accumulées par ses propres travaux. Les membres ont participé à un atelier qui avait pour objectif de préciser la position officielle du gouvernement fédéral à l'égard de la Commission. Deux membres du Conseil ont par ailleurs présenté à titre personnel un mémoire à la Commission lors de ses audiences au Canada en mai 1986.

Le Conseil a reconnu que les travaux de la Commission constituaient une étape importante dans la démarche visant à modifier notre façon de percevoir, d'utiliser et de gérer l'environnement. Le Conseil a tout particulièrement déploré le phénomène bien enraciné et toujours grandissant du cloisonnement des activités humaines tel qu'il existe au sein des pouvoirs publics, des universités, des agences internationales et d'autres institutions, de même que les effets négatifs de ce cloisonnement sur toute tentative de gérer l'environnement d'une manière intégrée.

Le Conseil a reçu l'ébauche du rapport de la Commission, « Notre avenir à tous », qui devait paraître en avril 1987. À la fin de la période visée par la présente revue des activités, le Conseil avait rencontré les représentants de divers organismes internationaux afin de planifier les activités en prévision de la publication du rapport de la Commission.

Parcs nationaux

L'intérêt soutenu du Conseil pour les parcs nationaux s'est accentué au cours de la période, comme en témoignent ses initiatives et ses actions entreprises en vue de donner suite à ses rapports et à ses avis. Ainsi, le Conseil a participé à l'Assemblée des parcs nationaux, collaboré à l'établissement de la Politique sur les parcs marins nationaux, appuyé la création de nouveaux parcs nationaux incluant ceux de l'île Ellesmere, de South Moresby, des Prairies et de l'île Banks, et proposé des modifications à la *Loi sur les parcs nationaux*.

Les membres du Conseil ont été au nombre des participants à l'Assemblée canadienne sur les parcs nationaux et les régions protégées, qui s'est tenue à Banff, en Alberta, en septembre 1985, dans le cadre du Centenaire des parcs nationaux. Cette assemblée est venue couronner trois années de travail par des groupes et des individus intéressés qui ont oeuvré à l'échelle locale, régionale et provinciale.

Le Conseil a bien accueilli l'annonce de la Politique sur les parcs marins nationaux en septembre 1986. Trois ans auparavant, il avait approuvé l'orientation générale d'une ébauche de politique, mais il avait souligné l'absence d'un plan d'action comportant des échéances précises pour la création de parcs marins nationaux. Néanmoins, le Conseil a jugé qu'on avait fait un pas dans la bonne direction quand fut annoncée la création d'un parc marin national au Saguenay. Il avait en effet recommandé la création de ce parc en 1983 dans le but d'aider à la survie des bélugas du Saint-Laurent menacés d'extinction.

Le Conseil s'est également réjoui des progrès réalisés en vue de la création d'un nouveau parc national dans l'île Ellesmere et d'un parc faunique boréal au col Polar Bear. Rappelons que le Conseil avait déjà étudié ces deux emplacements et qu'il avait fait des recommandations à leur sujet au cours des années précédentes. Le Conseil a de plus enjoint aux autorités de conclure les négociations au sujet de la création du Parc national des Prairies en Saskatchewan. À cet égard, il a soutenu qu'il n'y aurait vraisemblablement pas d'autres .casions de maintenir à l'état naturel une si vaste étendue des plaines qui avaient accueilli les premiers explorateurs et colons de l'Ouest et qu'on en perdait d'importantes parcelles à chaque année.

Le Ministre a déposé à la Chambre des modifications à la *Loi sur les parcs nationaux* à la fin de 1987 et il a demandé au Conseil à cette occasion de lui faire part de ses recommandations. L'étude de ces modifications a débuté à la fin de l'exercice.

Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux

Le Conseil s'intéresse depuis longtemps à la question de la gestion des eaux, tant du point de vue de la qualité que de l'approvisionnement, et il a fait état de ses préoccupations dans des revues des activités antérieures. On sait que le Conseil a publié en 1983 une étude de Peter F.M. McLoughlin intitulée *Les problèmes de gestion des eaux au Tiers Monde : Des leçons pour le Canada*. En outre, le Conseil a participé à des conférences sur l'eau dans le passé et il a conseillé le Ministre à maintes reprises. Il avait gardé le contact avec les responsables de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux depuis sa création à la fin de 1984, et a participé à une réunion avec ses membres durant l'exercice 1984–1985.

L'action du Conseil dans ce domaine au cours de la période de référence a suivi la publication du rapport de l'Enquête, « *Vers un renouveau* ». Les membres du Conseil ont étudié ce rapport, ainsi qu'une partie de la documentation de base préparée à la demande des commissaires et ils ont fait part de leurs commentaires au Ministre, en portant une attention particulière au suivi de l'Enquête.

Selon le Conseil, l'une des principales faiblesses du rapport résidait dans le fait qu'on y avait étudié le problème des eaux uniquement sous l'angle des ressources, au lieu de le situer dans le contexte beaucoup plus vaste de l'environnement. Le Conseil a néanmoins rappelé que cette faiblesse était peut-être due au fait que l'Enquête ne pouvait agir autrement, à cause des contraintes imposées par son mandat.

Rôle futur du Conseil et ses besoins en ressources

Les questions touchant au rôle futur du Conseil et à ses besoins en ressources financières et humaines ont été au centre des préoccupations de l'organisme durant la période visée. Elles sont devenues encore plus pressantes au cours de l'exercice 1986–1987. Dans le passé, le Conseil a cru qu'il ne devait pas réagir aux pressions du public concernant la redéfinition de son rôle fondamental de conseiller auprès du Ministre, parce que seul le principal intéressé lui-même pouvait en faire la demande.

À la fin de l'exercice 1985–1986, le Ministre a donné le signal d'une étude sur l'élargissement du rôle du Conseil, en manifestant le désir d'examiner cette question et celle d'une plus grande « visibilité » de l'organisme au sein du public. Le Conseil s'est empressé de réagir, d'autant plus que certains organismes, tels que l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, le Niagara Institute, le Comité directeur national des organisations environnementales non gouvernementales et deux comités du Groupe de travail Nielsen (Groupe de travail ministériel sur l'examen du programme), venaient de prôner l'élargissement de son rôle et l'augmentation de ses ressources, ou la création pure et simple d'un nouveau type de conseil.

Le Conseil a fait préparer une étude de gestion sur ses besoins en matière de personnel et de fonds. L'examen du document par les membres du Conseil, en particulier des conclusions établissant un lien direct entre le rôle et les ressources, de même que les résultats d'une enquête auprès des représentants de l'industrie et des groupements d'intérêt public a servi de base de discussion lors d'une réunion avec le Ministre qui a duré une journée entière. Le Conseil a réagi à cette rencontre en proposant d'élargir son rôle, surtout à l'égard de la consultation du public, de sorte qu'il serait appelé à jouer un rôle de catalyseur auprès du public en vue de stimuler la discussion sur les questions environnementales et à créer le consensus entre les groupes d'intérêt public. Le Conseil a par ailleurs souligné qu'il ne pouvait pas poursuivre ses activités et, encore moins, envisager de jouer un rôle accru sans l'apport de nouvelles ressources. Il a donc suggéré une augmentation du nombre de ses membres, de l'effectif du Secrétariat et de son budget. À la suite de quoi, le Conseil a établi un budget détaillé, un plan organisationnel, une ébauche de nouvelles dispositions législatives, de même qu'un projet de « protocole d'entente » qui serait négocié avec Environnement Canada.

Le Conseil a reçu des fonds provisoires qui lui ont permis de terminer l'exercice 1986–1987. Une partie des fonds a été utilisée pour financer l'examen de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement, initiative qui a aidé le Conseil à accroître son rôle auprès du public. À la fin de l'année, on n'avait toujours pas réussi à régler l'épineux problème des ressources du Conseil et celui-ci dut cesser ses activités pour une deuxième fois au cours de la même année.

Autres activités

Stratégie de conservation du milieu marin de l'Arctique

Le ministère des Pêches et des Océans a élaboré pour le Canada une stratégie globale de conservation du milieu marin de l'Arctique. Celle-ci découle de la Stratégie mondiale de la conservation et avait été recommandée par le Groupe d'étude sur la conservation de l'environnement du Nord. Le Conseil a proposé au ministre de l'Environnement et à son ministère d'appuyer la stratégie, notamment en ce qui concerne certaines régions spécifiques qui sont menacées. Le Conseil, par l'entremise de son président, a collaboré directement à l'élaboration de la stratégie.

Politique et procédures applicables à la gestion de l'habitat du poisson

Au début de 1985, le ministère des Pêches et des Océans a rendu public son avant-projet de politique afin de sonder l'opinion. Le Conseil a fait connaître son avis par l'intermédiaire du ministre de l'Environnement. Il a surtout insisté sur la nécessité que la politique englobe plusieurs objectifs, au lieu de se restreindre à l'habitat du poisson. Il a de plus fortement appuyé le recours à une « approche globale et intégrée de l'environnement aquatique et de la multitude d'intérêts en jeu dans une région donnée ».

Le plomb dans l'essence

La Commission du plomb dans l'environnement, de la Société royale du Canada, a rendu public son rapport à la fin de 1985. Les membres du Conseil ont rencontré le président de la Commission, de même que des représentants de l'industrie, afin d'étudier les problèmes de l'élimination du plomb dans l'essence. Le Conseil s'est dit d'accord avec les recommandations portant sur l'adoption de règlements et sur l'information du public, mais il a insisté pour qu'on prenne des mesures afin d'éliminer les différences de prix entre l'essence sans plomb et l'essence au plomb. Enfin, le Conseil a attiré l'attention sur les recommandations détaillées qu'il avait formulées en 1983.

Consultation du public

Durant toute la période visée, le Conseil n'a pas cessé d'entretenir des liens avec les groupes d'intérêt public et les représentants de divers autres secteurs. Il a aussi participé aux réunions nationales de consultation du public organisées par Environnement Canada. Le Conseil a en outre présenté des avis au Ministre et il a surtout insisté sur le besoin de consulter le public au sujet de politiques et de problèmes spécifiques et sur l'organisation de rencontres régionales avec les organisations environnementales non gouvernementales (OENG).

Problèmes de l'environnement du Nord

Le Conseil est demeuré très attentif aux problèmes de l'environnement du Nord. Ses préoccupations sont reflétées dans d'autres sections du présent rapport, notamment celles portant sur les parcs nationaux et sur la Stratégie de conservation du milieu marin de l'Arctique. Le Conseil a tenu deux séances d'information sur les problèmes actuels de l'environnement du Nord et a transmis ses vues au Ministre. En particulier, il a recommandé une étude des effets possibles de la construction du Système d'alerte du Nord sur l'environnement de ce territoire.

Stratégie mondiale de la conservation

Le Conseil a continué de militer en faveur de la mise en œuvre de la Stratégie mondiale de la conservation. Comme nous l'avons déjà signalé, il a contribué à l'élaboration de la Stratégie de conservation du milieu marin de l'Arctique. Il a aussi participé aux discussions concernant l'élaboration de stratégies provinciales de la conservation à l'occasion des deux assemblées des Conseils de l'environnement tenues durant cette période. De plus, le Conseil a formulé des suggestions concernant les préparatifs d'une importante conférence internationale qui s'est déroulée au Canada en mai 1986 dans le but de promouvoir la mise en œuvre de la Stratégie mondiale de la conservation. Des membres du Conseil ont assisté à la conférence.

Commission Macdonald

Le Conseil avait dans le passé présenté un mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) et il avait répondu au rapport provisoire de la Commission intitulé *« L'enjeu »*. Après avoir été informés de la teneur du rapport final publié en septembre 1985, des représentants du Conseil ont passé en revue les sections du rapport traitant de la qualité de l'environnement. En dépit du fait qu'ils n'étaient pas complètement d'accord avec les idées contenues dans le rapport de la Commission sur les questions de l'environnement, les membres ont néanmoins convenu que l'inclusion de ces questions dans un rapport d'une grande étude principalement axée sur l'économie était déjà une importante innovation en soi.

ASSEMBLÉES DES CONSEILS DE L'ENVIRONNEMENT DU CANADA

Les Conseils fédéral et provinciaux de l'environnement tiennent des assemblées annuelles depuis 1975. Par exception, il n'y en a pas eu en 1976 et en 1984. Ces réunions donnent aux membres des différents Conseils l'occasion d'échanger des idées sur des problèmes d'intérêt commun, de tirer profit de l'expérience des autres et d'encourager les idées et les principes partagés. La Revue des activités 1984–1985 présente la liste des assemblées tenues jusqu'à cet exercice et décrit les principaux sujets qui y ont été discutés.

Il y a eu deux assemblées durant la période visée dans le présent rapport. Le lecteur trouvera ci-après une brève description de chaque assemblée et les « recommandations » ou « résolutions » qui y ont été approuvées. À cause de l'aspect informel de ces réunions, les Conseils ne sont pas liés par les résolutions prises et ils peuvent plus ou moins en tenir compte selon leur situation et leur vision des choses.

Assemblée de 1985

Le Conseil consultatif de l'environnement du Québec a été l'hôte de cette réunion à Québec, qui a regroupé des participants de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario, du Manitoba et de l'Alberta, en plus de ceux du Québec. Le Conseil consultatif canadien de l'environnement y a délégué six représentants. Les principaux thèmes des exposés, des ateliers et des assemblées plénières étaient les suivants : le fleuve Saint-Laurent et l'environnement, ainsi que l'établissement d'une stratégie provinciale de conservation.

L'Assemblée a approuvé les recommandations suivantes lors de sa séance de clôture :

1. Attendu que le Saint-Laurent est caractéristique des réseaux fluviaux du Canada, qu'il est un élément majeur du développement économique de plusieurs provinces canadiennes;

   Attendu que le Saint-Laurent est représentatif de nombreux écosystèmes diversifiés qui sont essentiels au maintien de la vie;

   Attendu que le bassin du Saint-Laurent constitue un patrimoine national important qui allie l'œuvre de l'homme et de la nature;

   Attendu que le réseau fluvial du Saint-Laurent a été soumis trop longtemps à la pollution et qu'il est en grand danger de dégradation;

   L'Assemblée recommande :

   Que les gouvernements provinciaux et celui du Canada, ce dernier par l'entremise de la Commission mixte internationale, envisagent des mesures additionnelles appropriées pour diminuer la pollution des grands bassins versants et des voies navigables en vue d'améliorer la qualité de vie et les possibilités de développement économique soutenu, grâce à un approvisionnement suffisant en eau de bonne qualité.

2. En ce qui concerne les stratégies provinciales de conservation, les Conseils de l'environnement du Canada, réunis à Québec à leur neuvième assemblée, énoncent ce qui suit :

   Attendu que la mise au point des stratégies provinciales de conservation dans le cadre des stratégies nationales et mondiale de conservation pourrait :

   a) mettre en évidence des éléments essentiels à la préservation de la qualité de l'environnement;

   b) permettre un consensus entre les partisans de la conservation et ceux du développement sur les valeurs qu'ils ont en commun;

   c) attirer l'attention sur les préoccupations provinciales en matière d'environnement qui dépassent le cadre provincial et qui requièrent une collaboration nationale, internationale ou supranationale.

   Qu'il soit résolu d'inciter les gouvernements provinciaux à mettre au point des stratégies provinciales de conservation avec l'aide de leurs conseils consultatifs de l'environnement en collaboration avec la population. Cette consultation du public est essentielle pour la mise au point d'une stratégie de conservation efficace.

Assemblée de 1986

L'hôte de cette réunion, le Conseil de l'environnement de l'Alberta, a accueilli à Edmonton les participants qui provenaient de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que les huit représentants du Conseil consultatif canadien de l'environnement. Deux sujets ont été retenus comme thèmes principaux de la rencontre : le libre-échange et l'environnement, et les progrès des stratégies de conservation. Ce dernier thème a d'ailleurs fait l'objet d'une discussion de groupe au cours de laquelle les opinions des représentants de l'industrie, des organismes privés, des provinces, des régions et des localités ont été débattues.

Les résolutions suivantes ont été formulées en atelier et en réunion plénière et acceptées par les Conseils individuels, qui se proposaient de leur donner suite de façon appropriée :

1. Attendu que les pourparlers sur le libre-échange avec les États-Unis ont débuté;

Attendu que la Commission Macdonald a pris la décision, à la suite d'une vaste consultation de la population, de souligner que la conclusion d'un accord de libre-échange pourrait avoir des répercussions sur notre environnement;

Attendu que la qualité de notre environnement doit être protégée et rehaussée;

Attendu que les composantes d'un éventuel accord, qui sont actuellement débattues, pourraient avoir d'importantes répercusssions sur la qualité de l'environnement nord-américain;

Qu'il soit résolu :

Que durant sa dixième réunion conjointe tenue à Edmonton le 25 septembre 1986, l'Assemblée des Conseils consultatifs de l'environnement du Canada recommande au ministre fédéral et aux ministres des provinces respectives de faire en sorte que les dispositions nécessaires soient prises à l'occasion des pourparlers en cours pour assurer : (1) que la qualité de notre environnement soit prise en considération dans toute négociation; (2) que la délégation canadienne se compose d'un nombre suffisant de personnes qui s'intéressent directement à la conservation et à la protection de notre environnement d'une manière compatible avec notre mode de vie.

2. Exposé de la situation

Vu l'énoncé de l'avant-propos du premier rapport sur l'état de l'environnement au Canada, à savoir que :

« L'environnement est le fondement de toute l'activité économique et sociale — de fait, c'est la base de la vie elle-même (...) des rapports réguliers, exhaustifs et systématiques sur l'état de l'environnement ne sont pas moins indispensables à notre pays qu'un état des comptes nationaux ou un indice du coût de la vie; aux yeux de chaque Canadien, ces rapports prennent autant d'importance qu'un examen médical périodique ou le solde d'un compte en banque. Tous nous fournissent un point de repère pour évaluer notre condition comme pays et comme particuliers, et pour planifier notre avenir. »

Résolution

L'Assemblée tient par conséquent à féliciter le Ministre fédéral de l'Environnement et son ministère d'avoir établi le premier rapport de l'environnement à l'échelle canadienne; elle recommande fortement la préparation et la publication régulières d'un tel bilan; et elle recommande que tous les paliers de gouvernement, le public et le secteur industriel s'unissent en vue d'établir conjointement une base de données mieux documentée et plus fiable qui faciliterait la préparation des rapports futurs sur l'état de l'environnement.

3. L'Assemblée tient à féliciter le Conseil de l'environnement de l'Alberta de s'être doté d'une stratégie provinciale de conservation, en consultant le public, et elle recommande que les différents Conseils, à l'intérieur de leur propre territoire et selon leur mandat respectif, fassent en sorte que la population puisse participer à l'élaboration de stratégies globales et à la recherche de solutions à des problèmes spécifiques de l'environnement à l'échelle locale et régionale, en s'inspirant des principes et des concepts de la Stratégie mondiale de la conservation, et qu'ils appuient toute autre initiative à cet égard.

ANNEXE A

Membres du Conseil consultatif canadien de l'environnement

M. Tom Beck
Calgary (Alberta)
Président

D' Shirley A.M. Conover
Université Dalhousie
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Vice-président

D' Stan Rowe
Université de la Saskatchewan
Saskatoon (Saskatchewan)
Vice-président

M. M. Coolican
Public Affairs International
Halifax (Nouvelle-Écosse)

M. John L. Fryer
Syndicat national de la Fonction publique provinciale
Ottawa (Ontario)

D' J.A.F. Gardner
Université de la Colombie-Britannique
Vancouver (Colombie-Britannique)

D' Lorne Giroux
Université Laval
Sainte-Foy (Québec)

Madame Diane Griffin
Island Nature Trust
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)

D' Robert J.D. Page
Université Trent
Peterborough (Ontario)

Secrétariat

M. Max McConnell, Directeur exécutif

D' E. Fred Roots, Conseiller scientifique

Madame Veena Halliwell, Coordonnatrice de projets

le 31 mars 1987

LISTE DES PUBLICATIONS

Rapports

(1) *Mécanisme des évaluations environnementales pour le Canada.* Février 1974 (épuisé).

(2) *L'éthique de l'environnement — son élaboration et ses implications.* Par Norman H. Morse. Janvier 1975 (épuisé).

(3) *Harmonie et désordre dans l'environnement canadien.* Par Pierre Dansereau. 1980 (épuisé).

(4) *Towards an Environmental Ethic.* Par D.A. Chant. Mars 1977 (épuisé).

(5) *Aspects écologiques du développement de l'environnement nucléaire au Canada.* Par H.E. Duckworth, Arthur Porter et J.S. Rogers. 1977.

(6) *Rapport de la deuxième rencontre des Conseils consultatifs de l'environnement.* Mai 1977. Fort San, Saskatchewan. (Produit en collaboration avec le Conseil consultatif de l'environnement de la Saskatchewan, mars 1978).

(7) *La gestion des ressources des zones d'estuaires au Canada.* Par Irving K. Fox et J.P. Nowlan. Mars 1978.

(8) *Compte rendu des première et deuxième réunions des groupes d'intérêt public avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement.* Mai 1978.

(9) *Écotoxicité : Responsabilités et possibilités.* Par Ross H. Hall et Donald A. Chant. Août 1978.

(10) *Compte rendu d'une réunion des groupes d'intérêt public avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement.* 26–27 mai 1980, publié en 1981.

(11) *Nouvelle stratégie contre les ravageurs au Canada.* Par Ross H. Hall. Juillet 1981.

(12) *Problèmes de conservation de la faune dans le Nord canadien.* Par Ian McTaggart-Cowan. Octobre 1981.

(13) *Les problèmes de gestion des eaux au Tiers-Monde : Des leçons pour le Canada.* Par Peter F.M. McLoughlin. Mars 1983.

(14) *Mandat.* Mars 1984.

(15) *Rapport de la huitième réunion des Conseils de l'environnement du Canada.* Mai 1984.

(16) *Quelques documents issus des assemblées des Conseils de l'environnement du Canada, 1975–1980.* Mars 1985.

(17) *Maintien de la productivité des terres agricoles : Options et tendances actuelles.* Par C.F. Bentley et L.A. Leskiw. Mars 1985.

(18) *Étude des liens entre l'environnement et l'économie.* Par R.A. Knowles. 1986.

(19) *Le libre-échange et l'environnement.* Mai 1986.

(20) *Application par Environnement Canada de la réglementation relevant de son Ministère.* Par L. Giroux. Juin 1985, publié en janvier 1987.

(21) *Examen de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement.* Mars 1987.

Rapports annuels

Revue annuelle 1973–1974. Partie A — Activités. Partie B — Problèmes et priorités de l'environnement au Canada.

Revue annuelle 1975. Partie A — Activités. Partie B — Problèmes importants de l'environnement.

Revue annuelle 1976. Partie A — Activités. Partie B — L'état de l'environnement au Canada 1976.

Revue annuelle 1977–1978. Partie A — Activités. Partie B — L'état de l'environnement au Canada.

Revue annuelle 1979–1980. (Inclut : Une décennie de préoccupation environnementale — Rétrospective et perspective; Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement — Observations et Recommandations.)

Revue des activités 1981–1982; 1982–1983. (Inclut : Le Conseil consultatif canadien de l'environnement en perspective; Résolutions de l'assemblée de 1981 des Conseils de l'environnement du Canada.)

Revue des activités 1983–1984. (Inclut : Présentation à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada; les risques acceptables; rapport d'évaluation en vue de la création d'un comité consultatif canadien des pesticides; le parachèvement du Réseau de parcs nationaux dans le Nord; la clé de l'avenir.)

Revue des activités 1984–1985. (Inclut : Lignes directrices sur les situations de conflit d'intérêts; le Conseil central de protection de l'environnement aux Pays-Bas; les terres agricoles du Canada : quantité et qualité.)

Note : La fonction première du CCCE est de conseiller le Ministre et non de faire rapport au public. Les publications énumérées ci-haut ne représentent qu'une partie de l'information générée par le Conseil.

ÉTHIQUE ET ENVIRONNEMENT

J. Stan Rowe, Ph.D.
Professeur émérite
Université de la Saskatchewan

Je viens de m'offrir un bol d'air vicié à l'occasion d'une tournée à Love Canal, du côté américain des chutes du Niagara, à Hyde Park et dans d'autres dépotoirs infâmes qui menacent l'approvisionnement en eau et la santé de millions de personnes.

Il suffit de visiter quelques villes-fantômes et d'y découvrir des maisons, des écoles et des églises aux ouvertures condamnées pour avoir une idée du spectacle effrayant que nous offrira le monde entier lorsque nous l'aurons fait mourir par empoisonnement. La seule façon, pour la race humaine, d'en finir une fois pour toutes est de détruire son milieu naturel, source de toute vie. Le sens de l'éthique s'impose donc peut-être davantage à l'égard du milieu qu'envers les animaux ou même les êtres humains. Le rôle de l'éthique dans la protection de l'environnement n'est plus un sujet réservé aux théoriciens : il revêt une importance éminemment pratique.

L'éthique est une branche de la philosophie échappant, à première vue, aux préoccupations quotidiennes des gens qui, dans le grand public, s'intéressent à l'écologie. Mais il est deux éléments qui nous obligent à revenir sur terre. Pour commencer, on se reportera aux conclusions de Cathy Starrs, d'Environnement Canada, qui s'est efforcée, depuis de longues années, d'amener philosophes et citoyens ordinaires à réfléchir sur les problèmes de l'environnement : lorsque l'on considère les règles d'éthique dans leur application pratique, on constate qu'elles ont pour dénominateur commun l'idée selon laquelle nous devons nous sentir concernés et agir de façon responsable. Faire preuve d'éthique à l'égard du milieu, cela signifie en prendre soin et assumer ses responsabilités.

Le deuxième élément est que l'écologie a un rôle important à jouer en matière de philosophie et d'éthique, idée fondamentale qui n'a pas échappé aux grands penseurs, de Platon à Nietsche; autrement dit, l'environnement possède une valeur incommensurable. La planète Terre, dans ses révolutions autour du soleil, a au moins autant d'importance que les populations qui séjournent à sa surface. Nos règles d'éthique doivent aussi régir nos rapports avec le milieu car cela en vaut la peine.

Mais ne sommes-nous pas tous d'accord pour dire que l'environnement est important de nos jours? Oui, mais uniquement parce que sa détérioration nous met dans l'embarras. Nos sociétés pensent avant tout au bien-être de la population, elles sont anthropocentriques. Nous sommes, certes, pour la plupart, très soucieux d'humanisme. Mais nous sommes aussi des êtres utilitaires, dont le but est d'assurer la vie la plus agréable possible au plus grand nombre en puisant dans les ressources de la planète comme si elles étaient illimitées.

Thoreau fut l'un des rares à combattre sans relâche l'utilitarisme foncier de nos sociétés. « La beauté du monde, disait-il, l'emporte sur son utilité. » Ce qui signifie qu'avant de penser à ce que nous pourrions tirer de notre milieu, nous devrions admirer tous les spectacles qu'il nous offre. Et nous émerveiller devant la nature canadienne et les parcs nationaux avant de calculer combien ils pourraient nous rapporter.

Des philosophes écologistes dans la tradition de Thoreau font de nouveau apparition de nos jours et s'efforcent de réorganiser les connaissances humaines et de faire prendre conscience aux hommes d'une nouvelle réalité surgie de l'espace intersidéral : le globe terrestre dans son enveloppe de nuages bleutés, cellule lumineuse, monde vivant, la *Gaia* de James Lovelock.

Selon Marshall McLuhan, cette nouvelle « écophilosophie » (et, avec elle, la science des écosystèmes) se heurte à un obstacle énorme : l'environnement est une notion difficile à appréhender. « Nous ignorons qui a découvert l'eau, mais nous sommes à peu près certains que ce n'est pas un poisson », dit-il, s'exprimant en parabole.

Ne voyant pas que notre environnement est notre source de vie, qu'il constitue la pellicule terrestre où se développent toutes les formes de vie, y compris celle de la race humaine, nous poursuivons avec insouciance notre marche vers le Progrès, qui ne pouvait en fait se justifier qu'à ses débuts, il y a 400 ou 500 ans. Descartes, Bacon, Galilée, Kepler, héros à qui l'on doit le siècle des lumières, nous ont légué des formes de pensée et des outils de réflexion qui nous ont menés à la situation que nous connaissons aujourd'hui. La science, en tant que technique et fonds de connaissances, est une des causes des problèmes environnementaux actuels.

Note: Ce texte, écrit par l'un des vice-présidents du Conseil, a été utilisé lors d'une allocution à l'Université Guelph. Il a par la suite été publié dans la Revue vétérinaire canadienne.

La science correspond à un élan culturel issu d'une certaine tradition occidentale, d'une certaine conception de l'univers. Par conséquent, la science, comme les philosophes qui lui ont donné ses lettres de noblesse, est profondément non écologique si l'on considère les raisonnements et les hypothèses sur lesquels elle se fonde. Car la science est bien plus qu'un moyen de résoudre des problèmes. Elle constitue d'abord une vision particulière du monde, de ce qu'il importe de connaître à son sujet et de ce que l'on doit en faire. À sa base, la science suit l'idée d'un monde sans vie obéissant à des règles matérielles et mécaniques, un monde réservé à l'usage de l'homme. La morale scientifique est conçue en fonction de la population et non de l'environnement. C'est pourquoi les techniques mises sur pied au nom de la science sont désastreuses pour notre milieu.

Les gouvernements encouragent la science et les scientifiques parce que le public pense que la science et la technologie rendront la vie meilleure, stimuleront l'économie et créeront des emplois. Ce qui est vrai. Mais le prix à payer pour ces avantages matériels est la détérioration de notre environnement. Lorsque l'on examine les problèmes que nous connaissons à propos de l'air, de l'eau, des sols et de la biosphère, certaines questions s'imposent à l'esprit. Avons-nous eu une vision trop étroite de ce qui est important pour nous, de ce qui mérite d'être conçu selon une optique morale? Notre vision du monde, depuis toujours anthropocentrique, est-elle réaliste? Nous sommes-nous trompés sur le rôle du monde et de nous-mêmes, et avons-nous de la connaissance, de la science, une idée qui ne répond plus aux problèmes d'aujourd'hui?

Voici ce qu'écrit l'écologiste Joseph Meeker dans son livre intitulé *The Comedy of Survival* : « Depuis quatre siècles, la science est considérée comme un instrument servant à manipuler la nature et non comme un moyen qui pourrait permettre à l'humanité de mieux connaître les phénomènes naturels ».

« Mais pour qui te prends-tu? » Voilà ce qu'il nous arrive de demander, sous le coup de l'indignation, à quelqu'un dont la conduite nous a déçus et mis en colère. Et c'est la question que nous devrions nous poser sans cesse à nous tous, mais sans nous laisser emporter par la colère, car c'est bien là LA question fondamentale. L'idée que nous nous faisons de nous-mêmes détermine la façon dont nous agissons et dans quels domaines nous nous comportons de manière responsable et selon une certaine éthique. Chaque société ou chaque culture respecte des croyances ou des concepts qui répondent à cette question.

La crise environnementale actuelle nous a contraints à repenser l'idée selon laquelle chacun de nous constitue une entité autonome, une unité importante, un élément vivant au sein d'un monde manifestement « abiologique », indépendant du milieu naturel, et ayant pour rôle de modeler la nature selon ses besoins. Dans le *Bulletin of Atomic Scientists* (novembre 1983), Riley Dunlop qualifie cette conception de « théorie libertaire » (« exemptionalist paradigm »). Elle suppose en effet que l'humanité, grâce à ses dons exceptionnels (en particulier ses découvertes scientifiques, ses progrès technologiques et sa capacité d'invention), peut se permettre d'enfreindre les limites écologiques auxquelles sont soumises les autres espèces. Par opposition, selon la théorie écologiste, l'être humain n'est qu'un élément de tout un système vivant. Il doit donc se plier aux contraintes écologiques et s'efforcer d'élaborer dans un esprit positif des moyens scientifiques et technologiques moins agressifs, qui lui permettent de vivre en symbiose avec son milieu naturel. Nous devons reconnaître à ce dernier toute sa valeur et comprendre qu'il est « digne » de nos règles d'éthique.

L'an passé, la Commission de réforme du droit a publié un document de travail intitulé *Crimes Against the Environment* (atteinte à l'environnement). Voilà qui témoigne d'un nouvel état d'esprit. Nous devrions nous révolter lorsqu'on s'attaque à l'écosphère, à l'écosystème mondial.

Mais les règles d'éthique actuelles n'ont pour objet que l'être humain, et uniquement lui. Telles qu'elles sont appliquées dans la pratique par les universités, ces règles portent principalement sur les rapports entre êtres humains (droit, médecine, commerce). Il est rassurant de voir qu'à la Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Guelph, l'étude des problèmes éthiques suit désormais une optique moins étroite, et qu'on est conscient du fait que la « Règle d'or écologique » ne vise pas uniquement des catastrophes comme celle de Love Canal.

Nous devons nous donner des visées plus nobles et appliquer nos principes moraux au monde qui nous entoure. Il faut donner à ces principes un rôle plus étendu que celui qui consiste à régir les rapports entre des êtres et des sociétés qui parviennent à se perpétuer depuis des générations par on ne sait quel miracle.

Il est rare d'entendre ce genre de message dans la bouche de personnalités politiques, mais je vais vous citer un extrait de discours que le premier ministre du Japon a prononcé à Ottawa au mois de janvier de cette année devant le Parlement canadien :

> *Nous devrons nous débarrasser de notre arrogance envers la mère-nature. La religion traditionnelle du Japon enseigne que la nature est la mère de tous les êtres vivants et que ces derniers doivent vivre en harmonie au sein de l'univers. Cette philosophie n'est pas exclusive à l'Orient et existe sur d'autres continents. Je ne veux évidemment pas dire par là que les religions propres à différents peuples devraient être regroupées sous une seule grande théologie orientale. Par contre, je pense qu'il est sans doute grand temps d'appliquer à la nature des sentiments aussi fondamentaux que la peur, l'affection, le respect et l'amour, que l'humanité expérimente depuis des millénaires, et de voir d'un nouvel oeil ce qu'ils signifient pour nous. Et lorsqu'un tel revirement se manifestera à l'échelle planétaire, c'est qu'aura commencé ce grand processus que j'appelle la mise en oeuvre d'une nouvelle éthique universelle.*
>
> (Traduction libre)

Je pense, personnellement, que le premier ministre Yasuhiro Nakasone a mis le doigt sur le vrai problème. Faute d'appliquer nos règles d'éthique au monde tout entier, faute d'adopter une morale environnementale rigoureuse, nous avons peu de chances de vivre très longtemps.

REGARD VERS L'AN 2005 — QUESTIONS D'ACTUALITÉ ET TENDANCES

Énoncé sommaire

— L'environnement est un champ de responsabilité gouvernementale.

— L'environnement est à la base de l'essor économique.

— Certains, sinon tous les problèmes de l'environnement sont appelés à empirer. L'avenir nous réserve sans doute d'autres mauvaises surprises.

— L'organisation et les orientations du ministère de l'Environnement sont des facteurs de première importance.

Attitudes de la population

— Les préoccupations au sujet de l'environnement ne sont plus considérées comme une « mode » des années 1970 et la qualité de l'environnement demeure toujours au premier rang des priorités du public.

  — 86 p. 100 des Canadiens appuient les lois sur l'environnement et sont contre leur assouplissement au profit de la croissance économique.

  — 83 p. 100 des Canadiens accordent la priorité à la protection de l'environnement et sont contre un assouplissement des lois qui permettrait de réduire les coûts de la protection du milieu afin de rendre le prix des produits et des services plus abordable.

  — 64 p. 100 des Canadiens sont d'avis qu'il faut faire davantage pour protéger l'environnement, même si cela devait entraîner des pertes d'emplois.

— L'environnement est devenu l'un des principaux thèmes de la présente campagne électorale en Ontario et il s'agit d'une première.

— Étant donné les vives préoccupations des citoyens au sujet de l'environnement, en particulier dans le domaine de la santé, les gouvernements doivent être conscients du fait qu'ils auraient à affronter un tollé de protestations si une nouvelle menace de grande envergure se manifestait, telle que la preuve d'un lien direct entre la pollution et le cancer.

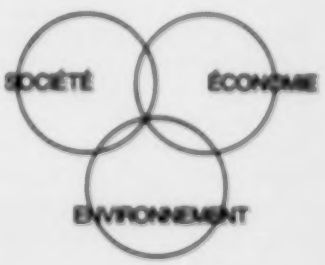
Perception de l'environnement

Nous assistons à une prise de conscience de plus en plus forte à l'égard de l'existence de liens profonds et complexes entre les activités humaines et l'environnement. Les croquis qui suivent illustrent quelques-unes des perceptions à ce sujet. Même si certaines sont ancrées depuis longtemps, toutes demeurent encore plus ou moins répandues aujourd'hui.

1. Vision traditionnelle de sphères d'activité sociale et économique qui n'ont aucun rapport entre elles et conscience limitée de l'environnement :

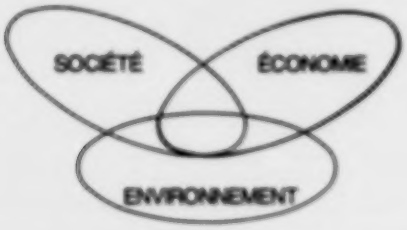
2. L'environnement est reconnu comme un facteur marginal :

3. On perçoit une certaine interaction entre les sphères :



Note: Notes tirées d'un atelier, tenu le 30 avril 1985, organisé par le Conseil consultatif canadien de l'environnement et présentées, à sa demande, au Groupe d'étude du ministère de l'Environnement du groupe de travail sur l'évaluation des programmes ou Groupe Nielsen.

4. Vision de plus en plus répandue de l'environnement comme fondement de l'activité sociale et économique et faisant corps avec elle :



Questions concernant les liens entre l'environnement et l'économie

— Les retombées économique de la protection de l'environnement doivent être mesurées à long terme et les bilans économiques traditionnels ne font pas état des préjudices causés à l'environnement. Dégrader l'environnement peut permettre de réaliser des gains à court terme, mais à long terme la facture sera très douloureuse. Aux États-Unis, par exemple, on évalue à 200 millions de dollars les coûts de nettoyage des décharges qui exigerait une attention immédiate et ce sont les contribuables de demain qui devront payer.

— On s'inquiète à juste titre de l'importance de notre dette budgétaire nationale et des frais afférents à son service. Il existe cependant une autre forme de dette — la « dette environnementale nationale ». L'absence de mesures administratives et de contrôles adéquats a créé au Canada une dette environnementale nationale qui se manifeste par la dégradation des sols et des forêts, par la diminution des populations de poissons et d'animaux sauvages et par la pollution des lacs, des cours d'eau et de l'air. Si l'on calculait combien il en coûterait pour ramener l'environnement à un état sain et productif, le total serait de beaucoup supérieur au montant de la dette budgétaire. Or, la « dette environnementale nationale » coûtera elle aussi très cher aux contribuables à cause des coûts d'assainissement, des effets sur la santé et des conséquences d'un rendement économique réduit.

— Les richesses naturelles demeureront l'un des piliers de l'économie canadienne dans une économie mondiale hautement concurrentielle. Les ressources renouvelables doivent être exploitées d'une manière durable et les ressources non renouvelables, de façon rationnelle. L'aménagement et la gestion de l'environnement doivent s'intégrer à son exploitation afin de réduire les coûts globaux, tant financiers qu'environnementaux, et d'éviter des erreurs coûteuses ou irréparables. Il importe de ne pas saboter les perspectives d'avenir dans divers secteurs comme les pêches, l'agriculture, les forêts, le tourisme, le commerce extérieur et l'investissement, par un aménagement inréfléchi de l'environnement.

— À titre d'exemple des liens entre l'environnement et l'économie, le Fonds mondial pour la nature a calculé, en se fondant sur des chiffres publiés par Statistique Canada, que 80 p. 100 des Canadiens participent à des activités liées à la nature, ce qui représente des déboursés annuels de 15 à 20 milliards de dollars et 350 000 emplois.

— Les liens entre l'activité sociale et l'environnement ont une importance comparable, mais les chiffres ne sont pas disponibles. Pensons tout simplement aux effets bénéfiques que peut avoir un environnement de qualité sur la santé et sur la stabilité sociale.

Questions concernant le rôle du gouvernement fédéral

— La population s'attend à ce que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file en matière d'environnement. Elle ignore souvent quel palier de gouvernement est responsable de tel ou tel secteur ou problème et se sent prise au dépourvu lorsqu'un gouvernement s'esquive devant une situation sous prétexte qu'elle n'est pas de son ressort. Cela s'est produit récemment à Kanora, par exemple, alors que la population des autres provinces était d'avis que le gouvernement fédéral devait s'occuper du nettoyage du déversement de BPC.

— Quand ils surgissent, les problèmes environnementaux prennent une dimension locale, provinciale, fédérale ou même planétaire. Il incombe au gouvernement fédéral de traiter les problèmes de dimension nationale ainsi que de défendre les intérêts du pays et la cause de l'environnement sur la scène internationale.

— L'approche formaliste qui prévaut au Canada à l'heure actuelle et qui fonde les responsabilités du gouvernement fédéral uniquement sur ses attributions constitutionnelles, ne semble pas répondre aux exigences de la protection de l'environnement. L'action législative ou politique en matière de réglementation a tendance à être trop morcelée par rapport aux besoins écologiques qui transcendent les limites de compétence.

— Le gouvernement fédéral devrait jouer le rôle de premier plan qui est le sien, afin que les problèmes actuels ou latents soient traités par l'organisme gouvernemental concerné ou par l'entreprise privée, le cas échéant.

— La rentabilité devrait constituer l'un des éléments majeurs de la définition du rôle du gouvernement fédéral. Il lui serait sans doute plus profitable d'administrer les programmes d'envergure nationale, au lieu de confier ce soin à chaque province ou municipalité. L'exécution d'un programme n'appartient pas forcément au palier de gouvernement qui en a légalement la responsabilité. On peut citer à titre d'exemple le problème des déchets causé par les opérations de nettoyage à sec qui empoisonnent l'eau potable. Bien que ce soit à la municipalité de s'en occuper, il n'en demeure pas moins que la recherche et les lignes directrices devraient émaner du gouvernement fédéral, puisqu'il s'agit d'une question ayant des ramifications au plan national, voire international.

La question du mandat du ministère de l'Environnement par rapport au rôle du gouvernement fédéral

— Étant donné que la plupart des ministères du gouvernement fédéral, sinon tous, exercent des activités qui ont des conséquences environnementales, sociales et économiques, il importe de confier à Environnement Canada un mandat plus ferme, plus précis et mieux défini qui serait préférablement sanctionné par une loi.

— Il est proposé que la mission du ministère de l'Environnement se définisse comme suit :

> *« Assurer la préservation de la qualité de l'environnement naturel du Canada et des ressources renouvelables, qui sont le fondement du bien-être économique et social durable des Canadiens. »*

La fonction et le rôle du Ministère sont implicites dans cette définition. Le chevauchement actuel des responsabilités et leur morcellement sont causés par l'absence d'un mandat précis.

— Le ministère de l'Environnement doit avoir un mandat plus complet et plus rationnel, ayant force de loi. Historiquement, le Ministère fut créé par le regroupement de lois et de programmes épars, ce qui explique le manque de vision globale et son impuissance à agir. Il faudrait de toute évidence envisager l'adoption d'une loi canadienne sur l'environnement.

— Une autre solution consisterait à renforcer la législation actuelle en regroupant dans une loi nationale de l'environnement certaines lois existantes, dont l'article 33 de la *Loi sur les pêcheries*. Le risque, cependant, serait de se retrouver avec un simple ramassis de lois différentes.

— Il incombe au ministère de l'Environnement d'être le premier responsable de la planification, de la gestion et de l'application de toutes les dispositions de son mandat. Les ministères ayant des responsabilités en matière d'environnement devraient pouvoir exercer un rôle consultatif, et non de direction, comme c'est le cas dans le système actuel.

— Environnement Canada est l'instrument intégré qui permettrait au gouvernement dans son ensemble de s'acquitter de ses responsabilités en matière de gestion de l'environnement au plan régional, national et international.

Problèmes futurs

Presque tous les problèmes de l'environnement qui séviront en 2005 sont déjà connus. Or, à cause des effets d'accumulation, ils vont continuer à s'intensifier et à devenir plus complexes. On assistera alors à d'importantes manifestations de mécontentement de la part du public. Voici quelques exemples de ces problèmes :

Produits chimiques toxiques : Si le problème est grave à l'heure actuelle, il est à prévoir qu'il prendra une dimension géométrique dans l'avenir. On peut s'attendre à des réactions extrêmes de la part du public. Le problème le plus aigu sera causé par les agents de contamination dans l'eau et dans les aliments. Les efforts qui seront requis pour le contrer pourraient s'avérer infiniment supérieurs à ceux que déploient les gouvernements actuellement.

Pluies acides : Nous possédons une idée assez précise des mesures à prendre pour enrayer les pluies acides, mais elles exigent une volonté d'agir à tous les niveaux : individus, entreprises, provinces, pays et communauté internationale. Il demeure peu probable que d'autres surprises viennent compliquer la situation, sauf en ce qui a trait aux dépenses. Nous pourrions, par contre, faire de nouvelles découvertes concernant les techniques d'assainissement, la restauration, les dommages indirects aux ressources renouvelables et aux denrées alimentaires causés par la contamination de l'eau et du sol, de même que les conséquences nuisibles directes et indirectes sur la santé.

Hiver nucléaire/Incidents nucléaires : Les conséquences désastreuses qu'aurait une guerre nucléaire, à long terme, sur les diverses formes de vie qui existent sur la planète sont suffisamment bien connues pour que tous les gouvernements accordent une priorité absolue à l'élimination des risques que fait peser l'hiver nucléaire. Les Canadiens d'aujourd'hui pourraient bien, de leur vivant, se retrouver aux prises avec d'autres accidents nucléaires moins graves et plus limités, qui risqueraient néanmoins de dégrader l'environnement. La capacité d'intervenir et, dans la mesure du possible, de contrôler et de circonscrire les dégâts demeure toujours un problème sérieux. (Le terme « accident nucléaire » ne s'applique pas seulement aux centrales nucléaires, mais aussi à des incidents comme l'écrasement du satellite Cosmos dans les Territoires du Nord-Ouest. La gravité de cet incident aurait été perçue avec infiniment plus d'acuité si les débris avaient été projetés le long de la transcanadienne.)

Risques pour la santé liés à l'environnement : Les programmes actuels dans ce domaine découlent de préoccupations concernant l'ajout d'agents de conservation aux aliments et les pesticides. Le public s'interroge de plus en plus au sujet d'une foule de dangers pour l'environnement et la santé, tels que les polluants toxiques et les effets cumulatifs des produits chimiques dans l'environnement, dans les aliments et dans l'eau potable.

Dégradation des sols : Les inquiétudes au sujet de la dégradation des sols agricoles et forestiers continueront à s'accentuer. À plusieurs endroits, les sols pourraient devenir de moins en moins capables de répondre aux exigences qu'on leur impose, de même qu'à nos aspirations sur le plan économique.

Aménagement de l'environnement : Il importe de chercher à améliorer nos mécanismes d'évaluation des impacts sur l'environnement et de regrouper les systèmes utilisés par les divers gouvernements, comme le PEEE, le CEDA, les processus d'évaluation de l'Office national de l'énergie, des provinces, des territoires, etc.

Dégradation de l'environnement/Destruction des habitats : Le développement accru des ressources, l'urbanisation et la croissance des activités dans les secteurs du transport, de l'agriculture, de la sylviculture et des loisirs contribueront à modifier notre environnement actuel et à accélérer la destruction des habitats qui sont le soutien d'espèces et d'écosystèmes vitaux. Cette concurrence néfaste dans l'utilisation des mêmes ressources physiques et écologiques doit faire l'objet d'une solution à l'échelle nationale.

Surexploitation des ressources renouvelables : La surexploitation des ressources renouvelables — les forêts, les sols agricoles, les poissons et les espèces fauniques — entraîne à la longue de sérieux déséquilibres écologiques et des pertes économiques. Par exemple, on prévoit à l'heure actuelle que l'industrie forestière de la Colombie-Britannique aura disparu d'ici 15 ans, privant ainsi la province et la population de 30 000 emplois directs et d'importantes sources de revenus, sans compter qu'il y aura de graves conséquences sociales et qu'il faudra recourir à de nouveaux programmes sociaux. Ce ne sont là qu'une infime partie des problèmes entrelacés qu'il faudra surmonter.

Répercussions potentiellement catastrophiques des technologies nouvelles : Les progrès réalisés par les technologies nouvelles, notamment en génétique, pourraient se solder par des répercussions inattendues et irréversibles sur notre milieu de vie. Il en résulterait, graduellement ou subitement, de nouveaux problèmes pour l'environnement.

Dangers à long terme : Les dangers à long terme, tels que les accumulations d'acide carbonique, les variations subies par les climats locaux, comme les sécheresses engendrées par la disparition des forêts, sont des problèmes d'envergure internationale qui exigent que le Canada s'y intéresse et qu'il admette sa part de responsabilité dans leur création. À la longue, comme c'est le cas concernant les pluies acides, la communauté internationale en viendrait à conjuguer ses efforts pour combattre ces dangers. L'effort du Canada dans la lutte contre les pluies acides constitue un bon exemple de ce que doivent être nos obligations et notre contribution face à ce genre de problèmes.

Il existe aussi quantité d'autres situations qui, à première vue, ne semblent pas représenter une menace sérieuse à l'environnement, mais qui pourraient devenir, à cause des attitudes et des valeurs du public, des questions cruciales, tant sur le plan politique que sur le plan de l'environnement. On peut citer deux exemples concernant la faune : la disparition graduelle des habitats de la faune, impose de sérieuses limites aux Canadiens qui jouissent d'activités liées à la faune (80 p. 100 de la population); la campagne des groupes de défense des animaux risque de s'intensifier à mesure que s'accroît la population des villes, dont les effets se feront sentir depuis l'échelon local jusqu'à l'échelle internationale.

Organisation des activités d'Environnement Canada/Ministère de l'Environnement

(Les commentaires qui suivent tiennent compte de deux types de facteurs : ceux qui ont été perçus comme étant des faiblesses dans le passé et ceux qui pourraient favoriser un rendement plus efficace dans l'avenir.)

— Étant donné qu'ils témoignent du haut niveau d'intérêt du public à l'égard de l'environnement et d'une meilleure compréhension des interdépendances entre l'environnement, l'économie et la société, les programmes de protection de l'environnement seront désormais inscrits parmi les fonctions les plus importantes des gouvernements. Le statut d'Environnement Canada devrait refléter cette réalité.

— Que son fondement législatif soit élargi ou non, le Ministère doit être animé par une prise de conscience renouvelée et manifeste de son but, de son orientation et de ses responsabilités, ainsi que par une idée bien nette de sa mission, afin de pouvoir inspirer son personnel et le guider dans l'accomplissement de ses fonctions. Les responsabilités du Ministère doivent être clairement définies.

— Le Ministère devrait être structuré et réglé d'une façon qui lui permette de réagir rapidement et efficacement aux problèmes nouveaux ou aux variantes de problèmes existants.

— Le rôle primordial des bureaux régionaux doit être reconnu. En effet, l'exécution de plusieurs responsabilités et programmes se fait plus facilement au niveau régional. Ces bureaux doivent être solidement appuyés et on doit leur confier un mandat plus précis afin qu'ils puissent travailler en harmonie avec le milieu et les intervenants.

— Le Ministère devra recruter des talents nouveaux et se doter de méthodes innovatrices qui faciliteront la réalisation de ses objectifs. Cela comprend la capacité de penser et d'agir selon des impératifs stratégiques. Il doit aussi renforcer son pouvoir de négociation, afin d'exercer son influence plus efficacement auprès des ministères dont les compétences chevauchent les siennes. Il doit pouvoir conclure des ententes avec les responsables de projets en vue de réduire les répercussions sur l'environnement et d'en améliorer la qualité. Il doit être en mesure de négocier avec les auteurs de projets des mesures de protection permettant d'aboutir à la création d'un code de bonne conduite en matière d'environnement.

— Pour les activités et les programmes nouveaux ou améliorés, il convient de signaler trois exigences :

  — Il est essentiel de redéfinir et de renforcer les activités scientifiques du Ministère, car celles-ci lui procurent la base de connaissances et les compétences voulues pour s'attaquer aux problèmes critiques de l'environnement comme les produits chimiques toxiques et les pluies acides, de même que l'appui nécessaire au rayonnement de son influence, à la conduite de négociations et à l'exercice de son rôle de direction.

  — Le Ministère doit se doter d'un système d'alerte qui lui permette de détecter et de mesurer les changements dans l'environnement dès qu'ils se manifestent. Pour ce faire, il pourrait notamment remettre sur pied un centre de réflexion et créer des programmes d'examen de la situation et des tendances pour suivre de près les changements importants dans l'environnement physique, chimique et biologique. Ces programmes sont particulièrement utiles dans le domaine des agents de contamination toxiques.

  — Le Ministère doit faire rapport de façon régulière sur l'état de l'environnement, pour que le secteur privé, les ministères fédéraux, les autres paliers de gouvernement, les institutions et la population soient informés des changements et des tendances de l'état de l'environnement. Il convient d'institutionnaliser le rapport sur l'état de l'environnement comme produit régulier du Ministère.

ANNEXE E

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

APERÇU GÉNÉRAL

À la demande du ministre de l'Environnement, le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) a examiné l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement. Cet examen a donné lieu à plus de 50 recommandations portant sur des modifications à apporter à l'avant-projet de loi et sur la mise en œuvre et l'application de la loi. La partie I du présent rapport décrit ces recommandations et la partie II regroupe les modifications proposées à la Loi. Le présent aperçu est général et ne cherche donc nullement à résumer les recommandations, mais plutôt à décrire brièvement le contexte dans lequel l'examen a été entrepris et certains des principaux thèmes qui sont ressortis de la discussion.

Les années 1980 s'inscrivent dans une ère de défis où doit se créer une législation sur l'environnement qui servira effectivement à protéger la qualité de l'environnement ou qui sera perçue comme tel. Aujourd'hui, chacun comprend que tous les aspects de l'activité humaine, y compris le rendement économique et la santé, sont intimement liés à la qualité de l'environnement naturel et que les menaces qui pèsent sur l'environnement ne sont pas toutes directes et apparentes, mais souvent indirectes et insidieuses. Tous les secteurs de la société, depuis les groupes d'intérêt public jusqu'à l'industrie, sont largement et profondément préoccupés par les menaces qui pèsent sur l'environnement. C'est dans ce contexte (conditions actuelles, état des connaissances et attentes du public) que le Conseil a examiné l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement.

Le Conseil s'est tout de suite rendu compte de l'impossibilité d'entreprendre un examen complet et approfondi en raison du temps et des ressources limités. Il a donc pris délibérément la décision de se concentrer sur certains éléments de l'avant-projet de loi et de mettre de côté certains aspects impossibles à examiner dans le temps imparti, notamment : la relation entre l'avant-projet de loi et les autres lois fédérales en matière d'environnement (en particulier l'article 33 de la *Loi sur les pêcheries*); les liens entre l'avant-projet de loi et les lois et pratiques connexes aux niveaux provincial, territorial et municipal; une comparaison avec la législation en matière d'environnement dans d'autres pays (notamment aux États-Unis à la lumière des négociations en cours sur le libre-échange); et une évaluation des répercussions des recommandations connexes présentées par la Commission de réforme du droit.

Au cours de l'atelier organisé par le Conseil les 11 et 12 février, ses membres en sont rapidement arrivés à un consensus sur la question de la « portée » de l'avant-projet de loi. Ils estiment que le titre de la loi implique une façon plus globale d'aborder la question que ne le justifie le contenu de l'avant-projet de loi. Ils préfèrent donc élargir le contenu de la loi plutôt que d'en restreindre le titre, par exemple, à une sorte de « loi sur le contrôle des substances toxiques ». Ce point de vue favorable à l'élargissement de la portée de la loi se retrouve dans un certain nombre de recommandations contenues dans le présent rapport, notamment l'application de la loi aux produits de la biotechnologie, l'inclusion d'un pouvoir conféré au Ministre en vue d'édicter des règlements concernant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) et la clarification des pouvoirs de fixation des normes d'émission pour le contrôle atmosphérique au Canada.

Un thème quasi omniprésent, durant les délibérations du Conseil, a été celui des pouvoirs ministériels. Le Conseil reconnaît que le ministre fédéral de l'Environnement devrait jouer un rôle de leader et se faire le défenseur de la cause environnementale, mais il estime que le libellé de l'avant-projet de loi restreint inutilement les pouvoirs du Ministre. Ainsi, en cas de déversement de produits toxiques ou de rejet accidentel, le Ministre devrait pouvoir, sans en référer au Cabinet, émettre un décret afin de faire stopper la pollution ou décontaminer les lieux. On s'interroge également sur le bien-fondé que les *deux* ministres (le ministre de l'Environnement et celui de la Santé nationale et du Bien-être) recommandent au Cabinet l'ajout ou la radiation d'une substance, comme étape préliminaire à la réglementation; le Conseil recommande que ce pouvoir soit conféré à « l'un ou l'autre ministre ». Le Conseil demande instamment que le ministre de l'Environnement ait le pouvoir de recommander au Cabinet des normes et des règlements, plutôt que des lignes directrices qu'il serait difficile de faire respecter, pour régir les « entreprises fédérales » des autres ministères et organismes fédéraux.

Le Conseil croit qu'il faut maintenir un équilibre entre deux considérations essentielles : les échéanciers (s'assurer que le processus de réglementation ne souffre pas de retard indu) et la participation publique (qui s'étend souvent sur une longue période). S'il y a déséquilibre, il devrait se produire du côté de la

Note : Ce texte a été tiré d'un rapport du Conseil publié en mars 1987. On peut se procurer le rapport complet sur demande.

participation publique car l'environnement est vital pour la santé et le bien-être économique du pays. Il faut s'efforcer de donner à tous les secteurs de la société canadienne une chance égale de participer au processus de réglementation. Plusieurs sections du rapport abordent la participation publique, mais particulièrement celles consacrées au fonctionnement des commissions de révision et à la participation publique; on y trouve des recommandations sur : le droit de présenter aux ministres une demande d'inscription ou de radiation d'une substance; le droit d'en appeler des décisions ministérielles, y compris une décision de ne pas inscrire une substance à la liste des substances toxiques; l'octroi d'un soutien financier aux intervenants; la composition et le fonctionnement des commissions de révision; le droit de tout citoyen de contester devant les tribunaux toute activité de responsabilité fédérale qui nuit à l'environnement.

Le Conseil reconnaît que certaines de ses recommandations peuvent rallonger encore des processus de réglementation déjà très longs. Il se soucie de l'élément temps sous deux aspects : la période initiale de mise en branle des processus et les délais inhérents au déroulement normal des processus, particulièrement en ce qui touche le contrôle des substances toxiques. Cette question préoccupe d'autant plus le Conseil qu'en 12 ans, seulement cinq substances ou catégories de substances ont été inscrites à la liste de substances toxiques prévue à l'actuelle Loi sur les contaminants de l'environnement. Le Conseil recommande qu'on facilite le « démarrage » de l'avant-projet de loi en ajoutant, à l'annexe IV, une liste de substances « généralement reconnues comme toxiques ». Quant aux autres recommandations visant à réduire les retards dans les processus courants, elles comprennent : l'imposition de délais à diverses étapes du processus d'examen et d'appel; la restriction possible des étapes durant lesquelles on peut exiger la formation de commissions de révision; la possibilité de nommer une commission de révision permanente, dont les membres changeraient régulièrement.

De l'avis du Conseil, la suffisance des ressources, en particulier d'un personnel spécialisé hautement qualifié à Environnement Canada, constitue l'un des principaux facteurs qui influeront sur l'échéancier et l'application efficace de la Loi à long terme. Cette compétence scientifique ne semble pas exister actuellement au sein d'Environnement Canada, puisque la Direction des produits chimiques commerciaux du Ministère compte environ douze professionnels en comparaison de 200 à 300 pour son homologue aux États-Unis. Le Conseil recommande d'accroître le nombre de chimistes et d'écotoxicologues ayant une formation scientifique au sein d'Environnement Canada, mais il met en garde contre toute réaffectation du personnel existant, car cela risquerait de diminuer l'efficacité d'autres programmes au sein du Ministère. Pour satisfaire cette exigence dans son ensemble et de la façon la plus rentable possible, le Conseil présente plusieurs autres suggestions, notamment le recours à un financement externe pour encourager le perfectionnement des compétences à l'extérieur du gouvernement; et la satisfaction des besoins à court terme grâce à l'embauche temporaire de personnes du secteur privé et au recours ou à l'embauche à contrat à l'échelle internationale de personnes compétentes.

La Politique d'application promise constitue un autre facteur qui influera sur l'application de l'avant-projet de loi. N'ayant eu à sa disposition qu'un énoncé et non une ébauche de politique pour examen, le Conseil regrette de n'avoir pu apporter une grande contribution à ce sujet. Les points de vue du Conseil concernant les pratiques antérieures d'application sont énoncés à l'annexe 4 du présent rapport.

Le texte intégral du rapport renferme bien d'autres recommandations qui n'ont pas été abordées dans le présent aperçu général. Elles sont toutes présentées dans un but constructif, c'est-à-dire en vue d'apporter des améliorations à une initiative fort louable.

ANNEXE F

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT AU CANADA

AVANT-PROPOS

Les Canadiens, de manière individuelle et collective, exercent une influence sur leur milieu, et cela, qu'ils vivent en milieu urbain et travaillent dans un établissement commercial ou industriel, ou qu'ils résident dans une région rurale et soient engagés dans une activité primaire comme l'exploitation d'un boisé, d'un bateau de pêche, d'un potager ou d'une ferme. Maintenir la vie humaine, c'est entrer en rapport avec l'environnement. Lorsque nous brûlons du bois, du gaz, du charbon ou du mazout pour nous tenir au chaud, nous modifions la composition de l'atmosphère terrestre ainsi que la base de nos ressources. Lorsque nous utilisons notre automobile pour nous rendre au travail ou pour effectuer une randonnée dans la nature, nous contribuons à polluer l'air, l'eau et le sol. Nos aliments et toutes les matières auxquelles nous recourons pour nos vêtements, notre logement et les objets de notre vie quotidienne proviennent directement ou indirectement des ressources naturelles. Tout ce que nous enlevons de notre milieu et tout ce que nous lui restituons représente une partie de l'ensemble des effets de l'activité humaine sur l'environnement.

Au cours des deux dernières décennies, les préoccupations au sujet de l'environnement et la compréhension de son importance pour le bien-être de l'humanité ont rapidement pris de l'ampleur au Canada et dans beaucoup d'autres pays. L'augmentation rapide de la consommation d'énergie et l'accroissement du niveau de vie ont gravement perturbé et pollué le sol et l'eau, et ont donné lieu, au début des années 1970, à de vives campagnes de protestation et de confrontation ainsi qu'à une certaine confusion dans toutes les couches de la société. La dégradation antérieure ou actuelle de la qualité et de la productivité de l'environnement dans certains secteurs nous a fait craindre une utilisation démesurée de notre milieu, et nous a fait prendre conscience de la possibilité d'outrepasser la limite d'un développement durable sans nous en apercevoir à temps. L'anxiété a fait naître en nous le désir de posséder des renseignements fiables : Dans quelle mesure et à quel rythme l'activité humaine modifie-t-elle l'environnement? Jusqu'à quel point ces changements sont-ils nuisibles aux particuliers, à l'économie et à la capacité de maintien biologique que nous procure l'environnement?

La présentation d'un rapport au public sur les changements environnementaux et sur leurs répercussions sur les Canadiens constitue un élément essentiel de la stratégie globale mise en œuvre pour répondre aux préoccupations authentiques concernant les effets de nos activités sur l'environnement ainsi qu'à la demande d'une évaluation fiable des changements en cours. Une analyse de l'état de l'environnement agit aussi comme un miroir à plusieurs faces qui nous aidera à acquérir une meilleure perception de nous-mêmes et de notre pays, à la fois de ses merveilles et de ses désolations. Un tel rapport consignera peut-être les pertes, mais il nous fournira aussi un répertoire de notre patrimoine ainsi qu'un point de repère pour mesurer les améliorations et les gains futurs, nous permettant ainsi de planifier l'utilisation et la gestion des ressources de notre milieu. Nous espérons qu'il incitera les Canadiens à maintenir leur engagement envers un développement durable — une façon d'utiliser l'environnement et d'en extraire les ressources en sachant pertinemment que les avantages qu'ils en retirent aujourd'hui ne devraient pas entraîner une détérioration de la qualité du milieu pour les générations à naître.

Ce premier rapport sur l'état de l'environnement au Canada constitue à la fois une réalisation remarquable et un point de départ. Il a fallu beaucoup de temps et d'énergie pour mettre au point les concepts et en éprouver la validité scientifique et pratique, pour rassembler et interpréter les données, et pour publier la première version. Le rapport a une valeur intrinsèque, mais ce n'est que plus tard qu'on reconnaîtra sa valeur véritable, puisque les données qu'il renferme serviront de points de repère à d'autres études et à une évaluation systématique des modifications de la qualité et des caractéristiques de notre environnement naturel.

Le genre d'information que renferme ce rapport sur l'état de l'environnement fait l'objet d'une vaste demande. Au cours des dernières années, on a constaté que la demande ne provenait plus seulement de quelques organismes écologiques et de particuliers, mais bien de tous les secteurs de la société, y compris le monde des affaires et l'industrie, les organismes syndicaux, les établissements de recherche et d'enseignement ainsi que les divers ordres de gouvernement. Il est vrai que les données sur lesquelles s'appuie ce rapport existaient dans le passé, mais elles n'étaient pas facilement accessibles et n'étaient ni liées, ni interprétées, ni présentées de manière à répondre aux besoins des utilisateurs de données sur l'état de l'environnement. Au terme d'entretiens avec divers groupes et particuliers, et grâce à l'expérience personnelle des membres du Conseil consultatif canadien de l'environnement, ce dernier sait maintenant que la variété et l'étendue des besoins sont telles (données sur le pays dans son ensemble ou renseignements sur des régions ou des secteurs particuliers) que ce premier rapport ne pourra fort probablement pas les satisfaire complètement. Toutefois, il a une qualité inestimable, celle d'être un point de départ, une première édition qui peut être améliorée pour répondre aux critiques et aux observations des particuliers ainsi que des groupes d'utilisateurs.

Note : Tiré du premier rapport canadien sur l'état de l'environnement, publié par Environnement Canada en avril 1986, cet avant-propos est l'œuvre du Conseil consultatif canadien de l'environnement.

Le Conseil félicite les auteurs, Peter Bird et David Rapport, et les autres personnes qui ont joué divers rôles de soutien dans cette réalisation d'envergure. Cerner et résumer dans un seul volume un sujet aussi vaste et aussi complexe qu'une évaluation globale de l'environnement de toutes les régions du Canada se révélait une tâche redoutable. Certains problèmes étaient d'ordre théorique; d'autres avaient trait à l'insuffisance ou à l'incompatibilité des données dont la plupart avaient été recueillies à des fins autres qu'une évaluation de l'état de l'environnement; enfin, il fallait préserver la crédibilité scientifique de l'ensemble, malgré les jugements de valeur, et relier des renseignements de nature écologique et financière portant sur diverses périodes et régions géographiques. Comme la quantité et la qualité des données disponibles variaient, certains domaines n'ont pu être étudiés de manière aussi approfondie et précise que d'autres. Ces lacunes ne pourront être surmontées qu'en disposant de données plus pertinentes, plus complètes et plus régulières lors des éditions à venir. Il faudra également revoir les méthodes de collecte, d'interprétation et de présentation des données pour s'assurer de leur efficacité, éviter les chevauchements, et produire des renseignements précis, représentatifs et utiles.

Le rapport présente des données selon 15 écozones terrestres et 4 écosystèmes aquatiques. Étant donné l'immensité et la diversité du territoire canadien, c'était là une méthode logique mais nouvelle. Bien qu'il ait fallu à certains moments tenir compte des frontières administratives, on a rassemblé et comparé les données par écozone toutes les fois que c'était possible. Cela a permis de comparer dans le temps les caractéristiques du milieu au sein de chaque écosystème ainsi qu'entre écozones à un moment donné. Cela a aussi donné l'occasion, pour la première fois, d'examiner un écosystème non pas d'après une interprétation subjective et une description générale, mais bien selon des données quantitatives portant sur les caractéristiques des réactions dynamiques, et des processus physiques et biologiques. Il est donc possible de connaître, comme jamais auparavant, l'étendue et la gravité d'un changement écologique réel ou possible, ou la quantité et l'état d'une ressource naturelle particulière, et ses rapports avec les autres ressources.

La réduction du présent rapport n'a pas incombé directement au Conseil consultatif canadien de l'environnement, mais celui-ci avait, au cours des années, insisté sur le besoin de recueillir et de diffuser de manière systématique des renseignements sur l'état de l'environnement. Le Conseil a d'abord appuyé les premiers travaux sur les indices de l'état de l'environnement et, par la suite, la mise au point des concepts nécessaires à la préparation de rapports sur l'état de l'environnement. Les membres du Conseil ont examiné diverses propositions pour ce rapport et, plus récemment, des ébauches des sections elles-mêmes. L'importance que le Conseil attache à cette activité se dégage de l'énoncé suivant contenu dans un récent mémoire sur les priorités du ministère de l'Environnement : « (...) des rapports publics à intervalles réguliers sur l'état de l'environnement de manière que le secteur privé, les autres ministères et administrations publiques, les organismes et les établissements ainsi que le grand public puissent prendre conscience des modifications et des tendances de l'état de leur environnement. Il conviendrait d'institutionnaliser, et d'exiger du Ministère, un rapport régulier sur l'état de l'environnement ».

L'environnement est le fondement de toute l'activité économique et sociale — de fait, c'est la base de la vie elle-même. De l'opinion du Conseil, des rapports réguliers, exhaustifs et systématiques sur l'état de l'environnement ne sont pas moins indispensables à notre pays qu'un état des comptes nationaux ou un indice du coût de la vie; aux yeux de chaque Canadien, ces rapports prennent autant d'importance qu'un examen médical périodique ou le solde d'un compte en banque. Tous nous fournissent un point de repère pour évaluer notre condition comme pays et comme particuliers, et pour planifier notre avenir.

ANNEXE G

ÉTUDE DES LIENS ENTRE L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE

AVANT-PROPOS

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) s'intéresse depuis un certain temps aux liens qui existent entre l'environnement et l'économie. De façon intuitive, ses membres ont pensé que la planification et la gestion de l'environnement sont rentables et primordiales pour assurer l'avenir économique du Canada. Le présent rapport est le miroir des efforts déployés par le Conseil pour apporter plus de précisions, pour commencer à illustrer les liens, pour jeter un premier coup d'oeil sur la documentation disponible dans le domaine et pour élaborer des méthodes utiles en vue de comprendre les relations entre l'environnement et l'économie. Sans cette compréhension, les Canadiens continueront à prendre des décisions économiques et environnementales sans se rendre compte de leur importance mutuelle. Après tout, l'environnement naturel est le fondement de toutes les formes d'activité humaine.

Le présent document propose un moyen de décrire et de mesurer la relation qui existe entre l'économie et l'environnement naturel au Canada. L'histoire nous a certes enseigné que certains types d'activités économiques peuvent nuire à l'environnement. Fort heureusement, on se rend maintenant de plus en plus compte que de nombreuses mesures de protection de l'environnement peuvent engendrer des avantages économiques et qu'une performance économique soutenue dépend de la protection de l'environnement. Autrement dit, la performance économique et la qualité de l'environnement constituent les deux faces d'une même pièce au lieu d'être diamétralement opposées. Par ailleurs, les Canadiens apprécient leur environnement pour des raisons culturelles, esthétiques et spirituelles. Dans bien des cas, ces valeurs justifient en elles-mêmes la protection intensive de l'environnement.

Bien que le Conseil ait mis l'accent, dans la présente étude, sur les facteurs économiques, cela ne signifie pas qu'il faut attacher moins d'importance aux autres valeurs environnementales. Du point de vue économique, c'est néanmoins l'environnement du Canada qui fournit les matières premières qui actionnent le système économique. Chose ironique, c'est également l'environnement qui reçoit tous les sous-produits superflus rejetés par le système économique qu'il alimente.

Un grand nombre de nos ressources naturelles sont communément appelées « renouvelables ». Toutefois, elles ne sont renouvelables que si on les gère comme il faut pour garantir une utilisation continue. En ce qui concerne les ressources non renouvelables, nous avons une obligation toute particulière à remplir pour nous assurer que leur utilisation est saine sur le plan environnemental. En résumé, il apparaît de plus en plus que l'avenir de notre société pourrait bien dépendre de la façon dont nous appliquerons des principes de conservation ou une éthique environnementale au système économique.

La présente étude des liens entre l'environnement et l'économie a nécessité un examen préliminaire de la documentation pertinente qui existe sur le sujet à l'heure actuelle, l'identification de diverses perspectives économiques, l'examen des méthodologies et des approches analytiques et une recherche documentaire dans certaines bases de données pour déterminer la disponibilité et la qualité des données pertinentes à quelques exemples de liens.

Les recherches ont révélé que les relations entre l'environnement et l'économie sont très complexes et actuellement mal comprises et mal décrites. En outre, il existe des divergences d'opinion radicales entre les économistes théoriques à propos des interactions et des interdépendances de l'activité économique, du bien-être de l'humanité et de l'environnement naturel. Toutefois, la diversité des points de vue émis sur le sujet ne devrait pas, à notre avis, entraver un examen plus poussé des relations, ni nous empêcher d'encourager une meilleure compréhension et une meilleure prise de conscience de la relation intime qui existe entre la performance économique, la qualité de l'environnement et la qualité de la société humaine. Enfin, il ne faudrait pas attendre le jour lointain où toutes les divergences d'opinion auront été aplanies et où des montagnes de données précises auront été produites avant d'introduire, dans l'élaboration des politiques, une certaine compréhension des relations entre l'économie et l'environnement.

Pour le Conseil, cette étude n'est pas une fin en soi mais plutôt un point de départ dans son examen de certains liens et de leur valeur ou coût connexe. Toutefois, élément extrêmement important, cette étude pourrait constituer un point de départ pour d'autres institutions, groupes et organismes voulant étudier en profondeur les liens entre l'économie et l'environnement.

Le dernier chapitre du présent rapport énonce un certain nombre de recommandations visant des mesures futures, ainsi qu'une liste récapitulative des recherches qu'il faudrait effectuer. Le Conseil ne sous-entend pas que toutes les études effectuées dans le domaine doivent suivre l'approche holistique générale recommandée au chapitre 4. Par exemple, des études plus

---

Note : Ce texte est tiré d'un rapport publié par le Conseil en 1986. On peut se procurer le rapport complet sur demande.

restreintes peuvent s'avérer plus rentables dans certains cas. Ces études doivent toutefois reconnaître implicitement ou explicitement les limites imposées par un cadre moins holistique.

Le Conseil est persuadé qu'il faut entreprendre d'autres recherches sur les liens entre l'économie et l'environnement pour s'assurer que les responsables canadiens de l'élaboration des politiques, ainsi que de la prise des décisions et de la formulation des plans d'action, auront une meilleure compréhension des interactions qui existent entre l'économie et l'environnement naturel. Il est urgent d'entreprendre de nouvelles recherches. À long terme, notre système socio-économique réagit intégralement en fonction de l'environnement naturel dont il dépend entièrement.

ANNEXE H

LE LIBRE-ÉCHANGE ET L'ENVIRONNEMENT

RÉSUMÉ

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) s'est réuni en janvier 1986 pour aborder les nouvelles questions environnementales découlant des projets de pourparlers bilatéraux sur le libre-échange avec les États-Unis et de la prochaine série de négociations commerciales multilatérales en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Le Conseil s'intéresse à ces deux séries de négociations commerciales car il voit un lien étroit entre le rendement économique et la qualité de l'environnement et se rend compte que l'environnement naturel constitue le fondement de toutes les économies.

On a remarqué que les différents systèmes de valeur nationaux constituaient un des facteurs sous-jacents clés des négociations commerciales. On les retrouve dans les approches différentes en matière de gestion de la qualité de l'environnement et, si on ne comprend pas ces différences, elles peuvent perturber les négociations commerciales.

Après quelques échanges préliminaires d'ordre général, les membres du CCCE ont conclu à la nécessité de respecter, au cours des négociations commerciales, au moins trois principes touchant l'environnement :

1. l'aptitude du Canada en matière de gestion de l'utilisation des ressources renouvelables et non renouvelables;
2. l'aptitude du Canada en matière de lutte contre la pollution et de contrôle de l'élimination des déchets;
3. l'aptitude du Canada en matière de protection des écosystèmes naturels.

Ces principes ne sont pas exclusifs au Canada mais ont une application universelle. Leur mise en œuvre devrait profiter à tous les pays.

Nous avons retenu six conséquences directes importantes du libre-échange sur la protection de l'environnement et la gestion des ressources au Canada. Les trois principes susmentionnés s'appliquent à chacune de ces répercussions, séparément ou conjointement. Le CCCE conclut qu'aucune des répercussions éventuelles n'est inévitable et qu'il est possible de les contrôler toutes. Parmi les conséquences directes, citons :

1. la réglementation et l'application réglementaire nécessaires en matière d'environnement, les subventions et les stimulants fiscaux, peuvent être considérés comme des barrières non tarifaires;
2. les possibilités d'élaborer des normes, des méthodes d'essai et des approbations uniformes;
3. les pressions visant à faire baisser les coûts par une réduction des exigences environnementales en l'absence de normes uniformes;
4. la renonciation aux possibilités de pérennité des richesses naturelles renouvelables;
5. une baisse possible du sens civique des entreprises;
6. la possibilité de pourparlers sur l'exportation d'eau avant la mise au point d'une politique nationale de conservation de l'eau.

À titre de première liste des mesures nécessaires, le CCCE a suggéré un certain nombre de mesures de suivi, notamment la nécessité de consulter et d'informer le public au sujet des répercussions possibles du libre-échange sur l'environnement; le besoin de données comparatives sur les normes et les règlements touchant l'environnement au Canada, aux États-Unis et, encore mieux, au sein de la Communauté économique européenne et de l'OTAN; l'élaboration d'une nouvelle série de principes écologiques sur lesquels pourraient se guider les équipes de négociation; la fourniture d'une liste de points environnementaux intouchables aux négociateurs canadiens; un engagement du gouvernement fédéral de consulter le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement afin d'examiner les aspects écologiques du libre-échange; et l'examen de la question, à l'initiative du CCCE, à l'occasion de l'assemblée annuelle de 1986 des Conseils de l'environnement du Canada.

À la fin de l'examen préliminaire, le président du CCCE, M. Tom Beck, a déclaré que l'intérêt pour les incidences environnementales du libre-échange grandissait et qu'il était donc nécessaire d'effectuer immédiatement des études et des recherches pour garantir une bonne information du public.

Note : Ce texte est tiré d'un rapport publié par le Conseil en mai 1986. On peut se procurer le rapport complet sur demande.